Presidência da República
Controladoria-Geral da União
Secretaria Federal de Controle Interno

Relatório de
Auditoria Especial

Número: 201204029
Unidade Examinada: Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério das Comunicações – SPOA/MC

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO

TIPO DE AUDITORIA:	ESPECIAL
UNIDADE AUDITADA:	SUBSECRETARIA DE PLANEJ., ORÇAM. E ADMIN. – SPOA/MC
CÓDIGO UG:	410043
CIDADE:	BRASÍLIA
RELATÓRIO Nº:	201204029
UCI 170986:	CG DE AUDITORIA DA ÁREA DE COMUNICAÇÕES

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Senhor Coordenador Geral,

Em atendimento à determinação contida nas Ordens de Serviço nº 201204029 e 246800**,** apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a Unidade supra-referida**.**

I - Escopo do Trabalho

1.1. Os trabalhos foram realizados na Sede da Unidade Gestora em Brasília, no período de 12.3.2012 a 4.5.2012, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao serviço público federal. A ação de controle visou avaliar os atos e fatos de gestão ocorridos no período de abrangência do trabalho, qual seja, 1.1.2009 a 1.2.2012, em atendimento ao Aviso nº 00006/2012/MC, de 31.1.2012.

1.2. O trabalho teve por objetivo analisar a legalidade, a legitimidade e economicidade dos atos de gestão do Ministério e a integridade dos controles internos implementados pela SPOA/MC.

1.3 O escopo do trabalho contemplou os contratos a seguir relacionados:

Empresa	Nº Contrato	Objeto	Valor (R$)
F.J. Produções Ltda.	30/2009	Prestação de Serviço de Organização de Eventos, para a 1ª Conferência Nacional de Comunicação – CONFECOM.	4.235.138,70
Exemplus Agência de Viagens e Turismo Ltda.	30/2011	Prestação de serviços de eventos, compreendendo: planejamento, organização, promoção e execução, incluindo elaboração e fornecimento de infraestrutura.	3.860.000,00
Fundação Getúlio Vargas – FGV	29/2009	Contratração de serviços de consultoria e assessoria técnicas especializadas necessárias à organização e à realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicações – CONFECOM.	2.880.000,00
Ponte Aérea Viagens e Turismo Ltda.	28/2009	Prestação de serviço de reserva, emissão, marcação e remarcação de bilhetes de passagens aéreas e terrestres nacionais (colaboradores CONFECOM)	1.854.100,00
TOTAL			12.829.238,70

1.4 Os resultados pormenorizados dos trabalhos realizados estão apresentados no item II.

II - RESULTADO DOS EXAMES

2 – GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

2.1 SUBÁREA – CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

2.1.1 ASSUNTO – PAGAMENTOS CONTRATUAIS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO 001

Informações Gerais sobre o Contrato nº 30/2009, com a Empresa F. J. Produções Ltda., no Valor global de R$ 4.235.138,70.

Tendo em vista o escopo definido para este trabalho, foram analisados os processos 53000.0063740/2009-60, 53000.006566/2010-91, 53000.006566/2010-91 e 53000.050381/2009-81, referentes ao contrato nº 30/2009-MC, firmado entre o Ministério das Comunicações – MC e a empresa F.J. Produções Ltda., CNPJ 02.036.987/0001-20, em 5.11.2009. O objeto era a "*Prestação de Serviço de Organização de Eventos*", no valor global de R$ 4.235.138,70.

Tal contrato foi celebrado para contemplar toda a necessidade de organização de eventos de responsabilidade do MC pelo período de um ano, a contar de sua assinatura, contudo, consta nos autos apenas a motivação para a realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação – CONFECOM, cujo valor previsto no o Termo de Referência era de R$ 4.188.919,34, ou seja, 98,91% do valor total do Contrato nº 30/2009.

Para realizar a contratação, o Ministério das Comunicações aderiu à Ata de Registros de Preços nº 11/2008 da Agência Nacional de Vigilância da Sanitária – ANVISA como "*carona*", que é o nome dado ao órgão que adere à uma Ata de Registro de Preço – ARP, mesmo não tendo participado do certame licitatório para registro de preços, nos termos do Processo ANVISA nº 25351.508719/2008-09, Pregão Eletrônico (SRP) nº 32/2008, que apresentava os mesmos objeto e valor global que viria a ter o Contrato nº 30/2009-MC.

2.1.1.2 CONSTATAÇÃO 002

Ocorrência de pagamento indevido para os serviços de limpeza e montagem de estandes, no valor total de R$ 1.242.880,00.

Da análise do Processo nº 53000.050381/2009-81, referente à Adesão à Ata de Registros de Preços nº 11/2008 da ANVISA, que deu origem ao Contrato nº 30/2009, celebrado entre o Ministério das Comunicações e a empresa F.J. Produções Ltda., cujo objeto era a "*Prestação de Serviço de Organização de Eventos*", dentre eles a realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação – CONFECOM, foi verificado pagamento indevido para o item "*11.1 Limpeza*", pelo qual foi pago o valor unitário de R$ 14,00 (quatorze reais) por metro quadrado, e para os Itens "*13.20 Estande Básico*" e "*13.21 Estande Especial*", pelos quais foram pagos os valores unitários de R$ 250,00 e R$ 600,00, respectivamente.

Com relação ao item "*11.1 Limpeza*", entende-se que o pagamento indevido teve origem na utilização da unidade "*m² – metro quadrado*" como unidade de medida para o pagamento do serviço, ao invés da utilização da "*diária de 8 horas*", que seria mais indicada.

Nesse sentido, cumpre ressaltar, que o valor original previsto no Contrato nº 30/2009 era de R$ 52,67 (cinquenta e dois reais e sessenta e sete centavos), mesmo valor previsto na Ata de Registros de Preços nº 11/2008 da ANVISA, que deu origem ao contrato. Contudo, nem a Ata nº 11/2008 da ANVISA, nem o Contrato nº 30/2009, estabeleciam a qual "*Unidade de Medida*" o valor de R$ 52,67 se referia.

Apesar de não determinada a unidade de medida, é possível perceber que o valor é compatível com o valor unitário da diária do serviço de limpeza constante no Contrato nº 30/2011, celebrado entre o Ministério das Comunicações e a empresa Exemplus Agência de Viagens Ltda., em 9.11.2011, cujo objeto também está relacionado à prestação de serviços de eventos.

Com base na Planilha Orçamentária do Contrato nº 30/2011, observa-se que o item *"230 – Serviço de Limpeza e Manutenção Disponibilização de profissional capacitado para a realização de serviços de limpeza, com agentes devidamente uniformizados, com material completo para limpeza e* manutenção *do evento"* foi contratado por um valor unitário de R$ 50,00, sendo utilizada como unidade de medida o *"Agente/Dia/Material"*.

Além disso, é possível verificar que todos os demais itens do Contrato nº 30/2009, referentes à prestação de serviços terceirizados como: Brigadista de Incêndio, Segurança, Técnico de Informática, entre outros, foram contratados tendo como unidade de medida as *"Diárias de 8 horas"*.

Todavia, em que pese as observações apresentadas acima, constatou-se, em análise à Planilha de Serviços Prestados, anexa à Nota Fiscal nº 1905 da empresa F.J. Produções (fls. 1-13 do Processo nº 53000.063740/2009-60), que o Item "*11.1 Limpeza*" foi pago tendo como unidade de medida o m², sendo pago à contratada um total de 39.220 m² de limpeza.

Importa frisar que se fosse pago o valor original do contrato, de R$ 52,67, o valor total pago pelo serviço de limpeza seria de R$ 2.065.717,40. Contudo, consta no final da Planilha de Serviços Prestados, anexa à Nota Fiscal nº 1905, a seguinte informação:

"VALOR DO DESCONTO: Em caráter excepcional concederemos desconto do item 11.1 Limpeza (valor cobrado para esse evento – R$ 14,00 m²)"

Assim, o valor unitário pago pelo m² de limpeza foi R$ 14,00, acarretando um valor total pago pelo serviço de limpeza de R$ 549.080,00.

No entanto, em que pese a empresa contratada ter oferecido o desconto, constatou-se que o valor de R$ 14,00, pago pelo m² de limpeza, ainda estaria muito acima do valor praticado no mercado.

Em análise ao Processo nº 53000.040051/2009-87, referente ao Contrato nº 34/2009-MC, firmado com a empresa Planalto Service Ltda., em 16.12.2009, data em que estava acontecendo a 1ª CONFECOM, cujo objeto era a "*contratação de empresa especializada para prestação de serviço de limpeza conservação e higienização, nas dependências do Edifício Sede do Ministério das Comunicações"*, é possível observar que o Ministério contratou serviços de limpeza de acordo com os valores apresentados abaixo (fls. 647 do Processo nº 53000.040051/2009-87):

Tipo de Área	Preço Mensal Unitário (R$/m²)	Área (m²)	Subtotal (R$)
Área Interna	2,88	24.745,23	71.286,62
Área Externa	1,44	7.743,00	11.153,10
Esquadria Externa Face interna /externa	0,66	14.579,60	9.577,96
Fachada Envidraçada Face externa	0,19	7.674,48	1.482,31
Total			**93.500,00**

Observa-se com base na planilha acima, que o maior valor pago pelo serviço de limpeza no Contrato nº 34/2009-MC, foi de R$ 2,88 por metro quadrado.

Desta forma, se comparados os valores pagos no Contrato nº 30/2009 com os valores pagos no Contrato nº 34/2009, tem-se:

Item	Especificação	Unidade de Medida	Quant.	Dias	Val. Unit. Contrato nº 30/2009 (R$)	Val. Total Contrato nº 30/2009 (A) (R$)	Val. Unit. Contrato nº 34/2009 (R$)	Val. Total Contrato nº 34/2009 (B) (R$)	Diferença (A - B)
11.1	Limpeza do Auditório (Auditório Principal)	m²	3.000	4	14,00	168.000,00	2,88	34.560,00	133.440,00
11.1	Limpeza dos Auditórios deGT (Salas de 1 a 13 + Aud. Planalto + Aud. Águas Claras)	m²	3.000	4	14,00	168.000,00	2,88	34.560,00	133.440,00
11.1	Limpeza (Salas FGV)	m²	48	4	14,00	2.688,00	2,88	552,96	2.135,04
11.1	Limpeza (Sala para Relatoria)	m²	100	4	14,00	5.600,00	2,88	1.152,00	4.448,00
11.1	Limpeza (Sala da Comissão Organizadora)	m²	50	4	14,00	2.800,00	2,88	576,00	2.224,00
11.1	Limpeza (Sala para representantes Presidência/Ministérios/Senado e Câmara)	m²	40	4	14,00	2.240,00	2,88	460,80	1.779,20
11.1	Limpeza (Sala de Autoridades/Ministros de Estado)	m²	100	4	14,00	5.600,00	2,88	1.152,00	4.448,00
11.1	Limpeza (Sala VIP para Presidência da República)	m²	250	4	14,00	14.000,00	2,88	2.880,00	11.120,00
11.1	Limpeza (Sala da Imprensa)	m²	50	4	14,00	2.800,00	2,88	576,00	2.224,00

11.1	Limpeza (Sala de Apoio a Imprensa)	m²	30	4	14,00	1.680,00	2,88	345,60	1.334,40
11.1	Limpeza (Estandes)	m²	120	4	14,00	6.720,00	2,88	1.382,40	5.337,60
11.1	Limpeza (Posto Médico)	m²	30	4	14,00	1.680,00	2,88	345,60	1.334,40
11.1	Limpeza (Central de Cópias)	m²	30	4	14,00	1.680,00	2,88	345,60	1.334,40
11.1	Limpeza (Depósito de Materiais)	m²	32	4	14,00	1.792,00	2,88	368,64	1.423,36
11.1	Limpeza (Secretaria do Evento – Credenciamento)	m²	80	4	14,00	4.480,00	2,88	921,60	3.558,40
11.1	Limpeza (Estação da Internet – cyber space)	m²	40	4	14,00	2.240,00	2,88	460,80	1.779,20
11.1	Limpeza (Balcão Informações/hospedagem/ passagem)	m²	30	4	14,00	1.680,00	2,88	345,60	1.334,40
11.1	Limpeza (Tenda da área externa)	m²	150	4	14,00	8.400,00	2,88	1.728,00	6.672,00
11.1	Limpeza (Salão para restaurante)	m²	150	4	14,00	8.400,00	2,88	1.728,00	6.672,00
11.1	Limpeza (Ver item 3.11 do TR) ÁREAS COMUNS	m²	1.650	6	14,00	138.600,00	2,88	28.512,00	110.088,00
Total		**m²**	**8.980**	**-**	**-**	**549.080,00**	**-**	**112.953,60**	**436.126,40**

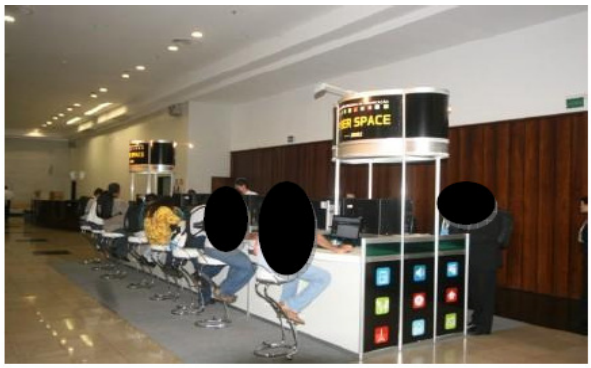
Diante dos dados apresentados acima, verifica-se que o valor unitário pago pelos serviços de limpeza prestados pela empresa F.J Produções foi cerca de 389% superior ao constante no Contrato nº 34/2009, acarretando um prejuízo potencial total de R$ 436.126,40 ao Ministério das Comunicações.

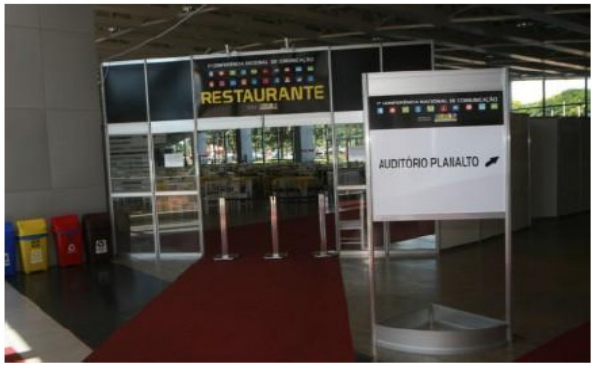
Com Relação aos Itens "*13.20 Estande Básico*" e "*13.21 Estande Especial*", pelos quais foram pagos os valores unitários de R$ 250,00 e R$ 600,00, respectivamente, é possível verificar que os valores são muito superiores ao valor constante no Contrato nº 30/2011, celebrado entre o Ministério das Comunicações e a empresa Exemplus Agência de Viagens Ltda., em 9.11.2011, cujo objeto também está relacionado à prestação de serviços de eventos, conforme citado anteriormente.

Com base na Planilha Orçamentária do Contrato nº 30/2011, observa-se que o item *"77 – Estande de Montagem Básica"* foi contratado por um valor unitário de R$ 12,05 o m²/diária.

Cumpre informar, que não consta no Contrato nº 30/2011, item referente à "*Estande Especial*", contudo, a partir da comparação das fotos abaixo, registradas pelo próprio Ministério das Comunicações, referente à 10ª Oficina de Inclusão Digital, realizada a partir do Contrato nº 30/2011, e à 1ª CONFECOM, não é possível verificar diferenças suficientes entre os estandes, capazes de justificar o valor vinte vezes maior para os Estandes Básico.

Fonte: Fotos dos Estandes Básicos, fornecidos pela empresa Exemplus nos termos do Contrato nº 30/2011, tiradas por servidores do Ministério das Comunicações durante a realização da 10ª Oficina de Inclusão Digital.





Fonte: Fotos dos Estandes Básicos, fornecidos pela empresa F.J. Produções nos termos do Contrato nº 30/2009, tiradas por servidores do Ministério das Comunicações durante a realização da 1ª CONFECOM.

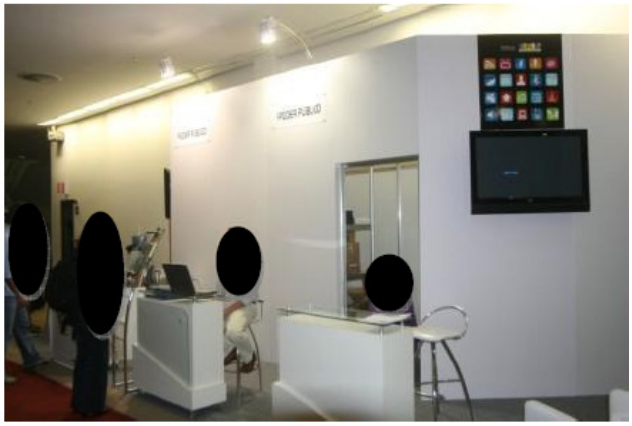
Cumpre destacar, com relação às fotos acima, que foram pagos R$ 40.000,00 pelo estande do *Cyber Space* (foto superior à direta), referentes apenas ao aluguel do estande, sem considerar computadores, instalações elétricas, balcões vitrine, banquetas, etc., pagos separadamente. E foram pagos R$ 80.000,00, pelo "fechamento" do restaurante (foto inferior à direita).

Desta forma, se comparados os valores pagos no Contrato nº 30/2009 com os valores pagos no Contrato nº 30/2011, para o Item "*13.20 Estandes Básico*", tem-se:

Item	Especificação	Unidade de Medida	Quant	Dias	Val. Unit. Contrato nº 30/2009 (R$)	Val. Total Contrato nº 30/2009 (A) (R$)	Val. Unit. Contrato nº 30/2011 (R$)	Val. Total Contrato nº 30/2011 (B) (R$)	Diferança (A - B)
13.20	Estande Básico (FECHAMENTO FUNDO CREDENCIAMENTO) (Secretaria do Evento – Credenciamento)	m²/diária	22	4	250,00	22.000,00	12,00	1.056,00	20.944,00
13.20	Estande Básico (Estação da Internet – cyber space)	m²/diária	40	4	250,00	40.000,00	12,00	1.920,00	38.080,00
13.20	Estande Básico (Balcão Informações/hospedagem/passagem)	m²/diária	30	4	250,00	30.000,00	12,00	1.440,00	28.560,00
13.20	Estande Básico (FECHAMENTO RESTAURANTE) (Salão para restaurante)	m²/diária	80	4	250,00	80.000,00	12,00	3.840,00	76.160,00
Total		**m²/diária**	**172**	**-**	**-**	**172.000,00**	**-**	**8.256,00**	**163.744,00**

Diante dos dados apresentados acima, verifica-se que o valor unitário pago pelos Estandes Básicos foi cerca de vinte vezes superior ao valor constante no Contrato nº 30/2011, acarretando um prejuízo total de R$ 163.744,00 ao Ministério das Comunicações, sem considerar a atualização monetária.

Apresenta-se abaixo fotos dos Estandes Especiais, fornecidos pela F.J. Produções nos termos do Contrato nº 30/2009, registradas pelos servidores do MC durante a realização da 1ª CONFECOM. Mais uma vez, não é possível verificar diferenças suficientes entre os Estandes Especiais fornecidos pela F.J. Produções e os Estandes Básicos fornecidos pela empresa Exemplus na 10ª Oficina de Inclusão Digital, capazes de justificar o valor cinquenta vezes maior para os estandes.



Fonte: Fotos dos Estandes Especiais, fornecidos pela empresa F.J. Produções nos termos do Contrato nº 30/2009, tiradas por servidores do Ministério das Comunicações durante a realização da 1ª CONFECOM.

Desta forma, em que pese o Contrato nº 30/2011 não apresentar cotação para Estandes Especiais, levando-se em conta a proporção cobrada pela F.J. Produções entre os dois tipos de estande (R$600,00 ÷ R$250,00 = 2,4), é possível calcular que o valor unitário do Estande Especial, com relação ao contrato nº 30/2011, seria de R$ 28,80 (R$ 12,00 x 2,4 = 28,80).

Nesse sentido, apresenta-se abaixo o prejuízo estimado para os valores gastos com o Item "13.21 Estandes Especiais" na realização da 1ª CONFECOM:

Item	Especificação	Unidade de Medida	Quant	Dias	Val. Unit. Contrato nº 30/2009 (R$)	Val. Total Contrato nº 30/2009 (A) (R$)	Val. Unit. Contrato nº 30/2011 (R$)	Val. Total Contrato nº 30/2011 (B) (R$)	Diferança (A - B)
13.21	Estande Especial (Salas FGV)	m²/diária	48	4	600,00	115.200,00	28,80	5.529,60	109.670,40
13.21	Estande Especial (Sala para Relatoria)	m²/diária	60	4	600,00	144.000,00	28,80	6.912,00	137.088,00
13.21	Estande Especial (Sala de Apoio a Imprensa)	m²/diária	30	4	600,00	72.000,00	28,80	3.456,00	68.544,00

13.21	Estande Especial (Estandes)	m²/diária	120	4	600,00	288.000,00	28,80	13.824,00	274.176,00
Total		**m²/diária**	**258**	**-**	**-**	**619.200,00**	**-**	**29.721,60**	**589.478,40**

Cumpre destacar, ainda, que os registros fotográficos realizados pelos servidores do MC durante a realização da 1ª CONFECOM, demonstram que o Estande Básico que deveria existir na Tenda da Área Externa, não foi fornecido, conforme demonstrado abaixo:

Fonte: Fotos da área externa tiradas por servidores do Ministério das Comunicações durante a realização da 1ª CONFECOM.

Com base nas fotos acima, é possível verificar a Tenda da área externa, em azul, que possuía cobertura dividida em quatro partes, conforme destacado na foto à direita. A seguir apresenta-se duas fotos do espaço interno da Tenda.

Fonte: Fotos da área externa tiradas por servidores do Ministério das Comunicações durante a realização da 1ª CONFECOM, com destaque para o interior da Tenda.

Com base nas fotografias acima, em que a foto da esquerda apresenta a primeira parte da Tenda da área externa, e a foto a direita apresenta as três outras partes, é possível perceber que não existia na Tenda nenhum Estande Básico.

Contudo, de acordo com as Planilhas de Serviços anexas às Notas Fiscais da F.J. Produções, constatou-se que foram cobrados 40 m² referentes ao Item "*13.20 Estande Básico*", no Subgrupo "*TENDA ÁREA EXTERNA*", no valor total de R$ 40.000,00. Tal serviço foi atestado pela

Comissão de Fiscalização do contrato e pelos Colaboradores, e paga pelo MC.

Conclui-se, desta forma, que o pagamento indevido constatado para os itens "*11.1 Limpeza*" e "*13.20 Estande Básico*", do Contrato nº 30/2009, referentes à realização da 1ª CONFECOM, resultou em um prejuízo total de R$ 1.229.348,80. Além disso, constatou-se o ateste, e posterior pagamento, de serviços não prestados pela contratada.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Por meio do Ofício nº 278/SPOA/SE-MC, de 6.7.2012, que encaminhou a Nota Informativa nº 017/CGRL/SPOA/SE-MC, de 2.7.2012, a SPOA apresentou a seguinte manifestação:

"Primeiramente cabe ressaltar a impropriedade da comparação de contratos, que apesar de terem o mesmo objeto, foram realizados em tempos distintos 2008 e 2011, portanto com um interregno de 03(três) anos, prazo suficiente para alterações e/ou aprimoramento da sistemática de contratação.

Outro quesito a ser considerado é a metodologia de contratação de alguns itens como por exemplo a limpeza, podendo ser constatado na Administração Pública a adoção por alguns órgãos da unidade de medida por m², diária, homem/hora, conforme pode ser constatado nos contratados analisados(30/2009 e 30/2011). Neste ponto chama a atenção novamente a infelicidade em comparar desiguais, serviços de limpeza por período (no caso de eventos) e serviços de limpeza diários (limpeza de um prédio público), onde se verificam características totalmente distintas, tais como vínculo, encargos e outros. Ademais constam no item 11.1 ata de registro de preços e Item 4.11 do Termo de Referencia que: os serviços de limpeza e conservação incluem remover com pano úmido o pó das mesas, cadeiras, armários, prateleiras e demais móveis existentes, bem como dos aparelhos elétricos, equipamentos, extintores de incêndio, telefones etc. e proceder à limpeza geral e completa, utilizando flanela e produtos adequados. Varrer todas as dependências do local do evento, exceto as áreas acarpetadas, onde deverá ser utilizado aspirador de pó. Limpar e desinfetar todos os gabinetes sanitários procedendo à lavagem de bacias, assentos e pias dos sanitários, duas vezes ao dia. Fornecer e colocar papel higiênico, sabonete cremoso de boa qualidade, papel toalha, saquinhos descartáveis para absorventes higiênicos e protetores de assento nos sanitários (duas vezes ao dia e sempre que necessário). Colocar sacos de lixo em todas as dependências do local do evento incluindo áreas externas. Retirar, duas vezes ao dia, o lixo acondicionado em sacos plásticos, removendo-os para local adequado;

Considerando que o questionamento está embasado no princípio da razoabilidade, não é razoável que o serviço de limpeza de espaços com 1 m² e outro com 3.299 m² possuam o mesmo custo: R$ 52,00. O mesmo critério podemos considerar para a cobrança de um estande especial a R$ 28,00, independente da metragem e período do evento, como declara como correto a análise realizada. Neste caso poderíamos considerar a inexequibilidade ou possível erro na fase de cotação e que certamente seria passível de inúmeros recursos das demais empresas concorrentes.

Na ata da EXEMPLUS a descrição do serviço de 'servente', cotado pelo período de 8 horas diárias não prevê a estrutura necessária para atender o espaço em questão, inclusive descrição do material de limpeza.

Cabe ressaltar que órgão detentor da ATA é o responsável pela estimativa/cotação dos preços de mercado, etapa preliminar do processo licitatório; e ao carona/interessado em fazer a adesão, cabe a este realizar da mesma maneira uma pesquisa de mercado de forma a identificar a vantajosidade da contratação, fato ratificado pelo Ministério e constante dos autos.

Assim novamente cabe enfatizar que a análise comparativa de preços com a empresa Exemplus não pode ser objeto de julgamento de superfaturamento, já que a FJ Produções participou de maneira isonômica com as sua concorrentes de mercado, seguindo os trâmites legais de um processo licitatório e sendo declarada vencedora.

Se comparássemos os demais itens com outras atas em vigor, vários itens estariam defasados em relação ao mercado e/ou com diferenças significativamente desproporcionais às outras empresas atuantes no segmento de eventos. Tampouco podemos considerar como base o comparativo com a empresa 'Planalto Service Ltda', que possui contrato mensal com o Ministério, com características completamente diferentes do serviço contratado por ocasião de realização de eventos. A unidade de medida foi estabelecida previamente, bem como na licitação da ANVISA, o artigo 5º, inciso III da Lei 8.666, assim estabelece: – As compras, sempre que possível, deverão submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado. Neste caso, a unidade de medida do serviço de limpeza considerada no mercado privado é o metro quadrado (m²)/diária.

A ata de registro de preços da Presidência da República n.° 35/2012, processo n.° 00036.000450/2012-37, registrou em seu subitem 3.34 os serviços de limpeza com unidade de m²/diária no valor de R$ 35,00, ratificando o nosso entendimento da metodologia para aqueles serviços e também a equivalência de seus custos. (cópia anexa)

Com referência a análise da contratação dos estandes também foi inapropriada a comparação entre os contratos n.°s 30/2009 e 30/2011, tendo em vista que os estandes da CONFECOM foram confeccionados especialmente para o evento, o que não ocorreu com o evento da 10ª Oficina de Inclusão Digital realizado em Vitória-Es, onde os estandes foram apenas instalados no local, ou seja, já eram parte integrante do mobiliário do Centro de Convenções de Vitória, conforme informação da empresa EXEMPLUS, em anexo.

Por fim no antepenúltimo parágrafo dessa análise, referindo-se ao subgrupo 'Tenda Externa' a equipe de auditoria infere a inexistência de um "estande básico" na mesma. Conforme fotos anexas, o estande não estava inserido dentro da Tenda Externa, apesar de constar daquele subgrupo. Era um estande externo, no acesso ao CCUG."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Em que pese a manifestação da SPOA/MC no sentido de que as comparações dos valores pagos pelo serviço de limpeza seriam descabidas, em função da complexidade de se efetuar a limpeza em um evento, e tendo em vista a duração dos contratos, constatou-se que, de fato, o pagamento indevido foi superior ao anteriormente apontado nesta constatação.

Ampliando os exames sobre os serviços prestados pela Empresa FJ Produções, durante a realização da 1ª CONFECOM, solicitou-se ao Governo do Distrito Federal, cópia do Processo nº 0371-000491/2009, de 07.07.2009, no qual consta a *"Autorização de Uso do Centro de Convenções Ulysses Guimarães, para a 1ª Conferência Nacional de Comunicações de 13 a 18 de Dezembro de 2009"*.

Nesse processo a Empresa Brasiliense de Turismo – BRASILIATUR, exige da FJ Produções, como condição para locação do Centro de Convenções, a apresentação de *"Cópia dos contratos firmados com as empresas de limpeza, segurança, brigadistas e demais prestadoras de serviços terceirizados (organização, montagem, recepcionistas, alimentação, valet parking e demais serviços)."*

Atendendo a tal solicitação, a FJ Produções apresentou, às folhas 37 a 42 do citado Processo, cópia do contrato firmado com a Empresa ISABERG ARAUJO MESQUITA – EEP, denominada EVIDENCE, CNPJ 10.723.819/0001-30, em 8.12.2009, cujo objeto era *"prestação de serviços de limpeza e conservação com fornecimento de mão-de-obras especializada e todos os materiais sanitários para limpeza do 'Centro Nacional de Comunicação', no período de 13 à 18/12/2009"*. Nesse contrato consta que o valor total pago pela FJ Produções para limpeza da 1ª CONFECOM foi de R$ 17.000,00 (dezessete mil reais).

Desta forma, tendo em vista que o Ministério pagou pelo serviço de limpeza da 1ª COMFECOM o total de R$ 549.080,00, observa-se que o pagamento foi na verdade superior ao calculado anteriormente, quando havia sido comparado com o valor pago pelo MC no Contrato nº 34/2009, firmado com a empresa Planalto Service Ltda., totalizando R$ 532.080,00 (desconsiderando os custos indiretos e o percentual de lucro da empresa sobre o serviço de limpeza).

Cumpre destacar, ainda, que o pagamento indevido só não foi maior em função de insuficiência de saldo contratual, pois o serviço de limpeza foi contratado inicialmente por R$ 52,67 o m², o que resultaria num custo total de R$ 2.065.717,40. Observa-se desta forma que os gestores da SPOA/MC, ao contratar a FJ Produções com esses valores para os serviços de limpeza, assumiram um risco que poderia ter causado um prejuízo de aproximadamente R$ 2.048.717,40 aos Cofres Públicos.

Já com relação aos itens *"13.20 Estande Básico"* e *"13.21 Estande Especial"*, pelos quais foram pagos os valores unitários de R$ 250,00 e R$ 600,00, respectivamente, observa-se que a manifestação da SPOA/MC se restringe a afirmar que a comparação entre os valores constantes no Contrato nº 30/2009 e Contrato nº 30/2011 é *"inapropriada"*, sem apresentar contudo, elementos capazes de justificar o valor vinte vezes maior para os Estandes Básicos, e cinquenta vezes maior para os Estandes Especiais, entre os dois contratos.

Ressalta-se, mais uma vez, a evidência fotográfica apresentada nesta constatação, que demonstra a inexistência de diferença entres os estandes básicos dos dois contratos, e entre os estandes básico e especial do Contrato nº 30/2009, capazes de justificar tamanha discrepância de valores.

De qualquer forma, com vistas a verificar de forma mais contundente a ocorrência do pagamento indevido para os itens *"13.20 Estande Básico"* e *"13.21 Estande Especial"*, realizou-se pesquisa no site Portal de Compras do Governo Federal – COMPRASNET, sendo identificada a Ata de Registro de Preço nº 40/2008-MEC (Processo nº 23000.017735/2008-33), de 7.11.2008, no valor total de R$ 14.626.092,00 (quatorze milhões, seiscentos e vinte e seis mil e noventa e dois reais), cuja vencedora foi a própria FJ Produções Ltda.

Em análise ao Termo de Referência da ARP nº 40/2008-MEC, verifica-se que os serviços nela previstos coincidem, quase em sua totalidade, com os serviços previstos no Termo de Referência da ARP nº 11/2008-ANVISA, à qual o Ministério das Comunicações aderiu.

Com relação aos serviços de estandes básico e especial as descrições são idênticas, conforme transcrição abaixo:

"4.8.13) Estande Básico: painel de TS dupla face 2,20A, carpete na cor azul de 4mm fixado no piso com fita banana/dupla face, paredes divisórias em material tipo octogonal, laminados TS na cor branca, iluminação tipo spot, tomadas de 03(três) pinos, arandela a cada 3cm, testeira 50X1 em policarbonato, com identificação, nome do expositor em caixa alta;

4.8.14) Estande Especial: desenvolvimento de projeto especial, com planta baixa, layout, criação, montagem, instalação e desmontagem conforme orientações específicas e técnicas de tal forma que atenda as necessidades do evento, objetivo, público alvo e outras demandas, com alta qualidade e tecnologia;"

A diferença entre as Atas encontra-se no preço do metro quadrado cobrado pelos estandes, sendo cobrado, na ARP nº 40/2008-MEC, R$ 40,00 (quarenta reais) pelo m²/diário de Estande Básico e R$ 90,00 (noventa reais) pelo m²/diário de Estande Especial.

Destaque-se que a ARP nº 40/2008-MEC estava vigente à época da assinatura do Contrato nº 30/2009-MC, possuía termo de referência semelhante ao da ARP nº 11/2008-ANVISA, e valor suficiente para atender às demandas no Ministério das Comunicações, não havendo motivo para o MC desconhecer sua existência, uma vez que a ARP nº 40/2008-MEC está cadastrada no portal COMPRASNET, sistema que a SPOA/MC obrigatoriamente deveria ter consultado para conhecer e, posteriormente, decidir pela adesão ou não à Ata da ANVISA.

Ao se comparar os preços pagos pelo MC no Contrato nº 30/2009, com os valores constantes na na ARP nº 40/2008-MEC, observa-se a seguinte diferença:

Item	Especificação	Unidade de Medida	Quant	Dias	Val. Unit. Contrato nº 30/2009 (R$)	Val. Total Contrato nº 30/2009 (A) (R$)	Val. Unit. ARP nº 40/2008-MEC (R$)	Val. Total ARP nº 40/2008-MEC (B) (R$)	Diferença (A - B)
13.20	Estande Básico (FECHAMENTO FUNDO	m²/diária	22	4	250,00	22.000,00	40,00	3.520,00	**18.480,00**

	CREDENCIAMENTO) (Secretaria do Evento – Credenciamento)								
13.20	Estande Básico (Estação da Internet – cyber space)	m²/diária	40	4	250,00	40.000,00	40,00	6.400,00	**33.600,00**
13.20	Estande Básico (Balcão Informações/hospedagem/passagem)	m²/diária	30	4	250,00	30.000,00	40,00	4.800,00	**25.200,00**
13.20	Estande Básico (FECHAMENTO RESTAURANTE) (Salão para restaurante)	m²/diária	80	4	250,00	80.000,00	40,00	12.800,00	**67.200,00**
13.21	Estande Especial (Salas FGV)	m²/diária	48	4	600,00	115.200,00	90,00	17.280,00	**97.920,00**
13.21	Estande Especial (Sala para Relatoria)	m²/diária	60	4	600,00	144.000,00	90,00	21.600,00	**122.400,00**
13.21	Estande Especial (Sala de Apoio a Imprensa)	m²/diária	30	4	600,00	72.000,00	90,00	10.800,00	**61.200,00**
13.21	Estande Especial (Estandes)	m²/diária	120	4	600,00	288.000,00	90,00	43.200,00	**244.800,00**
Total		**m²/diária**	**-**	**-**	**-**	**791.200,00**	**-**	**120.400,00**	**670.800,00**

Desta forma, tendo em vista que a tabela acima, tem como base a comparação entre preços cobrados pela mesma empresa fornecedora, para itens com descrição idêntica, em Atas de Registro de Preço assinadas na mesma época, 21.11.2008 (ARP nº 40/2008-MEC) e 17.12.2008 (ARP nº 11/2008-ANVISA), entende-se descartadas as considerações apresentadas pela SPOA/MC em sua manifestação, restando comprovado o pagamento indevido de R$ 670.800,00 (seiscentos e setenta mil e oitocentos reais).

No que tange ao pagamento indevido de 40 m² do item *"13.20 Estande Básico"*, no Subgrupo *"TENDA ÁREA EXTERNA"*, no valor total de R$ 40.000,00, sobre o qual a SPOA/MC apresentou a seguinte manifestação: *"Por fim no antepenúltimo parágrafo dessa análise, referindo-se ao subgrupo 'Tenda Externa' a equipe de auditoria infere a inexistência de um 'estande básico' na mesma. Conforme fotos anexas, o estande não estava inserido dentro da Tenda Externa, apesar de constar daquele subgrupo. Era um estande externo, no acesso ao CCUG"*, entende-se que a afirmativa não prospera, uma vez que a foto apresentada trata-se do *"Pórtico especial construído na entrada principal em madeira ou similar"*, que, de acordo com as Planilhas de Serviços anexas às Notas Fiscais da FJ Produções, foi pago separadamente no item 13.41, no valor de R$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais).

Desta forma, mantém-se a constatação do pagamento indevido no valor de R$ 40.000,00, referente a 40 m² do Item *"13.20 Estande Básico"*, no Subgrupo *"TENDA ÁREA EXTERNA"*, lembrando que o serviço foi atestado pela Comissão de Fiscalização do contrato e pelos Colaboradores, e paga pelo MC, sem contraprestação do serviço.

Após tomar ciência desta constatação, por meio da versão preliminar deste relatório, datada de 22.10.2012, a SPOA se manifestou na Nota Informativa nº 026/CGRL/SPOA/SE-MC, encaminhada mediante Ofício nº 418/SPOA/SE-MC, de 29.10.2012, nos seguintes termos:

"Na leitura deste quesito constata-se que a equipe de auditoria traz uma nova linha de questionamento, na qual faz comparações de preços com uma ata de registro de preços do Ministério da Educação n.° 40/2008, existente à época de nossa adesão à ata de preços n.º 11/2008 da ANVISA e, por coincidência, com a mesma empresa FJ Produções Ltda. Dessa comparação conclui-se que houve um pagamento indevido à referida empresa.

Cabe registrar que a área responsável pela pesquisa no COMPRASNET não identificou no exercício de 2009 nenhuma ata de organização de eventos. A explicação é a dificuldade de parametrizar a pesquisa, face aos diversos códigos para serviços e materiais semelhantes e até idênticos requeridos pelo sistema. As dificuldades levam os funcionários a fazerem a pesquisa primeiramente no GOOGLE para encontrar os SRPs que atendam às necessidades do órgão solicitante. No caso em questão foi o que ocorreu na seleção do SRP da ANVISA.

Como comprovação desse relato, citamos, como exemplo, a busca por uma ata de registro de preços de eventos no período de 01.01.2009 a 31.12.2009. No início da pesquisa o sistema COMPRASNET solicita o código dos serviços, abrindo uma janela que possui até 05 (cinco) critérios de seleção dos serviços. O resultado foi que não existiam resultados para os critérios informados. Buscando-se no google a informação é imediata.

Não se esta aqui defendendo esse tipo de pesquisa, mas justificando que a dificuldade de operacionalização do sistema COMPRASNET ainda é muito grande, carecendo de melhorias técnicas de uso.

Outro ponto a ser considerado é que todos os procedimentos foram adotados visando ao cumprimento do Decreto n.° 3931/2001, dentre eles a de que fosse efetuada uma pesquisa de mercado para comprovação da vantajosidade de seus preços, o que fora efetivamente realizado. O ponto levantado pela auditoria - da existência de uma outra ata de preços do MEC, que aparentemente seria mais vantajosa em relação aos preços da ANVISA -, deixa claro que a responsabilidade era do gerenciador da ata, que deveria observar os mandamentos do Decreto n.º 3931, em especial no seu art. 12º."

A manifestação apresentada, além de confirmar a ocorrência de falha no planejamento e nos procedimentos prévios à adesão à Ata de Registro de Preço da ANVISA, em descumprimento ao art. 8º do Decreto nº 3.931/2001, acarretando prejuízo à Administração, decorrente da adesão à ARP nº 11/2008-ANVISA, em menoscabo da ARP nº 40/2008-MEC, para realização da 1ª CONFECOM, conforme apontado no item 2.1.1.4, Constatação 004 deste Relatório, ainda, demonstra que não houve o devido cuidado, por parte dos servidores da SPOA, ao se utilizar de um portal de busca da internet, em detrimento do Portal de Compras do Governo Federal – COMPRASNET.

Com relação à consulta realizada pela SPOA, na qual *"a área responsável pela pesquisa no COMPRASNET não identificou no exercício de 2009 nenhuma ata de organização de*

eventos", constatou-se, nos anexos Nota Informativa nº 026, que foram utilizados como parâmetros de busca os termos "*organização*" e "*eventos*" e o período de vigência de 1.1.2009 a 31.12.2009, o que, conforme constatado no COMPRASNET, não apresentaria nenhuma ARP.

Contudo, caso os servidores tivessem utilizado como parâmetro apenas o termo "*eventos*" e o período de vigência de 1.11.2008 a 30.10.2009, um ano antes da assinatura do contrato, teriam identificado várias ARP, dentre elas a ARP nº 40/2008-MEC, que, conforme já apresentado neste Relatório, atenderia às necessidades do MC para realização da 1ª CONFECOM, a um preço muito mais vantajoso. Não foram apresentadas as razões para não ter realizada uma pesquisa mais simples somente com o termo "*eventos*"

Cumpre destacar, também, que não consta nos autos examinados nenhuma consulta, seja no COMPRASNET, ou mesmo no GOOGLE, que justifique a adesão à ARP nº 11/2008-ANVISA. As consultas apresentadas pela SPOA, em anexo à Nota Informativa nº 026/CGRL/SPOA/SE-MC, são datadas de 29.10.2012, o que demonstra que foram realizadas após a emissão da versão preliminar deste relatório.

Quanto à afirmativa da SPOA de que "*(...) a responsabilidade era do gerenciador da ata, que deveria observar os mandamentos do Decreto n.º 3931, em especial no seu art. 12º*", o art. 8º do Decreto nº 3.931/2001, é taxativo ao estabelecer a responsabilidade do "*carona*", de comprovar a vantagem para a Administração, antes de aderir à uma Ata de Registro de Preço.

Desta forma, tendo em vista as justificativas apresentadas não serem suficientes para elidirem as falhas constatadas neste fato, mantêm-se as recomendações abaixo.

RECOMENDAÇÃO 001:

Adotar as medidas necessárias no sentido de apurar a responsabilidade pelo ateste e pagamento de 40 m² do item "*13.20 Estande Básico*", no Subgrupo "*TENDA ÁREA EXTERNA*", sem contraprestação por parte da fornecedora, que acarretou um pagamento indevido de R$ 40.000,00.

RECOMENDAÇÃO 002:

Adotar as medidas necessárias no sentido de apurar a responsabilidade pelas falhas na cotação de preços do serviço de "*13.20 Estande Básico*" e "*13.21 Estande Especial*", que acarretou um pagamento indevido de R$ 670.800,00.

RECOMENDAÇÃO 003:

Adotar as medidas necessárias no sentido de apurar a responsabilidade pelas falhas na cotação de preços do serviço de limpeza da 1ª CONFECOM, que acarretou um pagamento indevido de R$ 532.080,00 (desconsiderando os custos indiretos e o percentual de lucro da empresa sobre o serviço de limpeza).

RECOMENDAÇÃO 004:

Adotar as medidas necessárias no sentido de recuperar os valores pagos indevidamente à FJ Produções, no total de R$ 1.242.880,00.

2.1.1.3 CONSTATAÇÃO 003

Ocorrência de pagamento indevido para o serviço de "*Locação de Espaço Físico*", para realização da 1ª CONFECOM, no contrato nº 30/2009-MC, no valor de R$ 107.026,47.

Da análise do Processo nº 53000.050381/2009-81, referente à Adesão à Ata de Registros de Preços nº 11/2008 da ANVISA, que deu origem ao Contrato nº 30/2009, celebrado entre o Ministério das Comunicações e a empresa F.J. Produções Ltda., cujo objeto era a "*Prestação de Serviço de Organização de Eventos*", dentre eles a realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação – CONFECOM, foi verificado pagamento indevido pelo item "*12 Locação de Espaço Físico*", referente à Locação do Centro de Convenções Ulysses Guimarães – CCUG, junto à Empresa Brasiliense de Turismo – BRASILIATUR, Processo nº 371.000.491/2009, pelo qual foi pago o valor total de R$ 452.213,14 (quatrocentos e cinquenta e dois mil, duzentos e treze reais e quatorze centavos).

Em análise à Ata de Registro de Preço da ANVISA, que deu origem ao Contrato nº 30/2009, observa-se que para o Item "*12 Locação de Espaço Físico*" consta, no local do preço, a informação "*não cotar*". A descrição do serviço, constante na Planilha de Serviços anexa à Ata, estabelece, *in verbis*:

"Locação de dependências adequadas para eventos realizados fora das dependências do Ministério da Saúde. A CONTRATADA apresentará 03 (três) propostas para aprovação prévia do gestor do contrato. Conforme item 3.4 do termo de Referência."

Por sua vez o item "*4.4 Locação de espaço físico*" do Termo de Referencia (em que pese a referência ao item 3.4 do Termo de Referência, entende-se que a referência correta seria o item "*4.4 Locação de espaço físico*", uma vez que o Termo de Referência não possui item 3.4) estabelece:

"4.4 Locação de espaço físico:

Consiste na locação de dependências (climatizada conforme a necessidade) adequadas para eventos realizados fora das dependências da ANVISA. A CONTRATADA apresentará 03 (três) propostas para aprovação prévia do gestor do contrato. A taxa de administração será fixa no percentual de três porcento do menor valor orçado (3%), incluindo-se na nota fiscal da empresa contratada pela ANVISA, todos os tributos incidentes sobre o valor da locação, de tal forma que a empresa obtenha o percentual liquido de 3% sobre o valor orçado pela locadora do espaço.

A empresa contratada pela ANVISA deverá informar quais itens (ex. mobiliário) comporão o ambiente dos espaços com os preços já inclusos na locação."

Embora constem do Termo de Referência elaborado pela ANVISA, tais orientações se aplicam integralmente ao Contrato nº 30/2009 do MC, nos termos da Cláusula II – Da Vinculação ao Edital, que estabelece: *"2.1 Este instrumento de contrato guarda inteira conformidade com os termos do PREGÃO ELETRÔNICO SRP Nº 32/2008-ANVISA, do qual é parte integrante,* ***bem como seus anexos, como se aqui estivessem integralmente transcritos****, vinculando-se ainda, a proposta da contratada."* (grifou-se)

Diante o exposto, constatou-se descumprimento do Termo de Referência, tanto por parte da contratada, quanto por parte do Gestor do Contrato, uma vez que não constam nos autos as 03 (três) propostas da contratada, nem tão pouco a aprovação prévia do Gestor do Contrato.

Consta nos autos, às fls. 182 do Processo nº 53000.050381/2009-81, apenas a seguinte tabela, sem identificação do autor ou qualquer tipo de aprovação:

CÁLCULO INCLUINDO IMPOSTOS			
Valor do Fornecedor		R$	342.760,00
Taxa de Administração para FJ produções	3,00%	R$	10.282,80
Sub-total 1		**R$**	**353.042,80**
Impostos	**21,93%**	R$	99.170,34
Valor da N.F (pago à FJ Produções)		**R$**	**452.213,14**
Impostos a serem recolhidos	**21,93%**	R$	99.170,34
Líquido a ser recolhido		R$	353.042,80

Com base na tabela acima, constatou-se, além da falha formal, a majoração injustificada dos valores constantes na tabela acima, acarretando pagamento indevido à contratada.

Inicialmente, constatou-se que o cálculo dos "*Impostos*" foi feito de forma errônea, uma vez que 21,93% do "*Sub-total 1*" seria R$ 77.422,29. Para se chegar ao valor constante na tabela, R$ 99.170,34, seria necessário aplicar um percentual de, aproximadamente, 28,09%, o que já evidenciaria um pagamento indevido de R$ 21.748,05.

Cumpre destacar, contudo, que não é demonstrado nos autos o motivo da aplicação do percentual de 21,93%.

Quanto ao assunto, o Termo de Referência da ANVISA determina que:

"(...) A taxa de administração será fixa no percentual de três porcento do menor valor orçado (3%), ***incluindo-se na nota fiscal da empresa contratada pela ANVISA, todos os tributos incidentes sobre o valor da locação****, de tal forma que a empresa obtenha o percentual liquido de 3% sobre o valor orçado pela locadora do espaço"*

De acordo com os processos de pagamento nº 53000.063740/2009-60, 53000.006566/2010-91 e 53000.006567/2010-36, referentes ao pagamento das Notas Fiscais nº 1905, nº 1940 e nº 1941, respectivamente, os impostos descontados da Contratada, no momento do

pagamento, são: Imposto de Renda, no percentual de 9,45%, e Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza – ISS, no percentual de 2,00%, sobre os valores brutos das Notas. Tais descontos implicam em um percentual total a ser descontado na Nota Fiscal da contratada de 11,45%, o que demonstra que houve majoração do percentual aplicado ao cálculo do Imposto tendo em vista que foi cobrado 21,93%.

Além disso, entende-se que os impostos a serem descontados devem ser calculados apenas "*sobre o valor da locação*", que no caso da tabela acima seria de R$ 342.760,00. A parcela referente à *"Taxa de Administração para FJ produções"*, de 3,00%, trata-se de serviço prestado pela contratada, tais como os serviços de alimentação, transporte, hospedagem, etc., motivo pelo qual não devem ser descontados os impostos incidentes na Nota Fiscal.

Diante o exposto, verifica-se que o valor correto do Imposto, tendo como base o *"Valor do Fornecedor"* constante na tabela acima e o percentual de 11,45%, seria de R$ 39.246,02. O que representa um pagamento indevido no valor de R$ 59.924,32, apenas no que se refere a parcela "*Impostos*".

Importa frisar, que além da parcela referente aos "*Impostos*", constatou-se que o *"Valor do Fornecedor"* também encontra-se majorado na tabela acima.

Em consulta ao Diário Oficial do Distrito Federal, página 31, Seção 03, de 15.12.2009, constatou-se com base no Termo de Autorização de Uso do Centro de Convenções Ulysses Guimarães – CCUG, que o valor pago pela F.J. Produções foi de R$ 296.760,00 (duzentos e noventa e seis mil, setecentos e sessenta reais), conforme observa-se a seguir na transcrição da publicação em comento:

"SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E TURISMO EMPRESA BRASILIENSE DE TURISMO

EMPRESA BRASILIENSE DE TURISMO

EXTRATOS DE CONTRATO

Espécie: Termo de Autorização de Uso do Centro de Convenções Ulysses Guimarães – CCUG. Contratadas: O DISTRITO FEDERAL através da ***EMPRESA BRASILIENSE DE TURISMO – BRASILIATUR e FJ PRODUÇÕES LTDA.*** *Processo: 371.000.491/2009; Objeto: Autorização de uso dos espaços do Centro de Convenções Ulisses Guimarães – Ala Norte: Auditório Máster, Salas Moduláveis Totais, Depósito, Copa, Despensa, Sala de Imprensa, Sala Vip, Salão Multiuso, Balcão de Credenciamento, Apoio ao Credenciamento. Ala Oeste: Auditórios Planalto, Águas Claras, Alvorada e Buriti, Área de Exposição Oeste, para realização do evento* ***"CONFERÊNCIA NACIONAL DE COMUNICAÇÃO"****.*

A Autorização terá vigência no período de ***13 a 18 de dezembro de 2009****. Tudo de acordo com o processo acima mencionado:* ***Valor: R$ 296.760,00 (duzentos e noventa e seis mil, setecentos e sessenta reais****); Data da Assinatura: 03 de dezembro de 2009; Signatários; p/CEDENTE: João Raimundo de Oliveira, Presidente e Delfim da Costa Almeida, Diretor de Administração e Finanças, p/AUTORIZATÁRIA: Jamil Elias Suaiden."* (grifou-se)

Observa-se, deste modo, que o "*Valor do Fornecedor*" apresentado na tabela

constante às fls. 182 do Processo nº 53000.050381/2009-81, encontra-se majorado em R$ 46.000,00, haja vista que o valor pago pelo Ministério foi de R$ 342.760,00 e não R$296.760,00.

A tabela abaixo apresenta qual seria o valor correto a ser pago pelo serviço de "*12 Locação de Espaço Físico*", caso não houvesse a majoração do "*Valor do Fornecedor*", e se fossem aplicados apenas os impostos corretos, conforme demonstrado anteriormente:

CÁLCULO INCLUINDO IMPOSTOS			
Valor do Fornecedor		R$	296.760,00
Taxa de Administração para FJ produções	3,00%	R$	8.902,80
Sub-total 1		**R$**	**305.662,80**
Impostos	**11,45%**	R$	33.979,02
Valor da N.F		**R$**	**339.641,82**
Diferença para o valor pago		R$	112.571,32

Observa-se com base nos dados apresentados acima que foi pago, indevidamente, à F.J. Produções o valor de R$ 112.571,32 (cento e doze mil, quinhentos e setenta e um reais e trinta e dois centavos), referente ao item "*12 Locação de Espaço Físico*".

Merece destaque, ainda, o valor pago pela contratada para locação do Centro de Convenções Ulysses Guimarães – CCUG, que se mostrou muito superior a outras locações do CCUG realizadas na mesma época.

Evidencia este apontamento o Termo de Autorização de Uso do Centro de Convenções Ulysses Guimarães, apresentado abaixo, publicado na Página 36, Seção 3, do Diário Oficial do Distrito Federal, em 22.12.2009, no qual a própria F.J. Produções teria pago R$ 4.000,00, pela locação de uma área superior à locada para a 1ª CONFECOM, pois incluiria, além das Alas Norte e Oeste, a Ala Sul, *in verbis*:

"SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E TURISMO EMPRESA BRASILIENSE DE TURISMO

EMPRESA BRASILIENSE DE TURISMO

EXTRATOS DE CONTRATO

Espécie: Termo de Autorização de Uso do Centro de Convenções Ulysses Guimarães – CCUG. Contratadas: O Distrito Federal através da ***e FJ PRODUÇÕES LTDA****. Processo: 371.000.772/2009: OBJETO: Autorização de uso dos espaços do Centro de Convenções Ulisses Guimarães –* ***ALA NORTE:*** *Auditório Máster, Salas Moduláveis Totais, Depósito, Copa, Despensa, Sala de Imprensa, Sala VIP, Salão Multiuso, Balcão de Credenciamento, Apoio ao Credenciamento.* ***ALA OESTE:*** *Auditórios: Planalto, Águas Claras, Alvorada, Buriti e Área de Exposição.* ***ALA SUL:*** *Apoio Sul, Mezanino, Área de Exposição, para realização do evento "FÓRUM MUNDIAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA". A Autorização terá vigência no período de* ***21 a 29 de novembro de 2009****. Tudo de acordo com o processo acima mencionado:* ***Valor: R$***

4.000,00 (quatro mil reais)*; Data da Assinatura: 16 de novembro de 2009; Signatários; p/Cedente: João Raimundo de Oliveira – Presidente e Delfim da Costa Almeida – Diretor de Administração e Finanças, p/Autorizatária: Jamil Elias Suaiden."*

A diferença de valor, superior a 7.400%, pode indicar que na locação do Centro de Convenções para realização da 1ª CONFECOM foram incluídos outros serviços, além da simples locação do espaço físico, o que poderia representar cobrança em duplicidade de serviços prestados pela própria Empresa Brasiliense de Turismo – BRASILIATUR.

O Termo de Referência da ANVISA previa que *"A empresa contratada pela ANVISA deverá informar quais itens (ex. mobiliário) comporão o ambiente dos espaços com os preços já inclusos na locação"*, contudo, tal informação não consta nos autos.

Desta forma, considerando que o valor a ser pago pela simples locação do espaço físico do Centro de Convenções Ulysses Guimarães, seria de R$ 4.000,00, chegar-se-ia ao seguinte valor para o serviço "*12 Locação de Espaço Físico*":

CÁLCULO INCLUINDO IMPOSTOS			
Valor do Fornecedor		R$	4.000,00
Taxa de Administração para FJ produções	3,00%	R$	120,00
Sub-total 1		**R$**	**4.120,00**
Impostos	**11,45%**	R$	458,00
Valor da N.F		**R$**	**4.578,00**
Diferença para o valor pago		R$	447.635,14

Constata-se, desta forma, que pode ter havido um prejuízo de R$ 447.635,14, referente ao serviço "12 Locação de Espaço Físico", dependendo dos serviços inclusos no Termo de Autorização de Uso do Centro de Convenções Ulysses Guimarães, celebrado entre a BRASILIATUR e a F.J. Produções Ltda., no Processo nº 371.000.491/2009, para realização da 1ª CONFECOM.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Por meio do Ofício nº 278/SPOA/SE-MC, de 6.7.2012, que encaminhou a Nota Informativa nº 017/CGRL/SPOA/SE-MC, de 2.7.2012, a SPOA apresentou a seguinte manifestação:

"Conforme pode ser verificado nos autos do processo, o contrato n.° 30/2009, firmado com a empresa FJ Produções Ltda. foi assinado em 05.11.2009, acerca de 38 (trinta e oito) dias do início da data para o início da 1ª CONFECOM, de 14 a 17.12.2009. Vários contatos foram realizados no âmbito do gabinete da Secretaria Executiva do MC para a escolha e contratação do espaço físico para o evento, contudo a data escolhida (final de ano, próximo ao Natal) e o número de participantes restringiu enormemente as alternativas. O Centro de Eventos Brasil 21 e o antigo Blue Tree não possuíam a estrutura necessária para o evento, como por exemplo uma sala para 2000 participantes em formato de auditório, outra sala para 1700 participantes em formato banquete e mais 15 salas de grupo com capacidade para até 120 participantes em formato auditório, além de 9 salas entre central de cópias, depósito, sala de imprensa, sala vip, dentre

outras. O único espaço possível seria o Centro de Convenções Ulysses Guimarães que estava reservado para a 1ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE MENTAL, no período de 13 a 18.12.2009, e por coincidência para a empresa FJ Produções Ltda. Estudava-se a possibilidade da locação de um espaço nas redondezas de Brasília, quando o Ministério da Saúde cancelou o evento, possibilitando a imediata locação daquele espaço pelo Ministério das Comunicações, (cópias anexas)

Pelo relato acima, justifica-se a inexistência das 03 (três) propostas da contratada para locação de um espaço para o evento, para aprovação prévia do gestor do contrato.

Quanto a tabela do valor da contratação do espaço físico para o evento, fls. 182, processo n.° 53000.050381/2009-81, fazemos as seguintes considerações: segundo a empresa o valor devido à Brasiliatur pelo espaço do CCUG e apresentado ao MC era de R$ 342.760,00, cujo valor caucionado era de R$ 46.296,00, restando o valor de R$ 296.760,00, cópias anexas. Os cálculos levariam em conta os impostos integrais pagos pela empresa (21,93%) e não os retidos pelo MC (11,45%).

Tendo em vista que o valor de locação e a taxa de administração são valores líquidos, pois o primeiro é repassado à administradora do CCUG (Brasiliatur) e o segundo é estabelecido em cláusula contratual, o cálculo a ser efetuado é um desconto comercial por fora (matemática financeira), conforme abaixo.

Cálculo de locação incluindo os impostos	
Valor da locação	*342.760,00*
Taxa de administração 3%	*10.282,00*
Subtotal	*353.042,80*
Valor da Nota Fiscal	*452.213,14*
Impostos 21,93%	*99.170,34*
Liquido a ser recolhido	*353.042,80*

O valor de R$ 353.042,80 é um valor líquido, portanto base de cálculo, ou seja, o valor da Nota Fiscal a ser emitida pela contratada, deverá ser uma valor que subtraído os impostos obtenha-se os mesmos R$ 353.042,80. Portanto; 100% - 21,93% = 78,07%. Dividindo-se os 353.042,80 por 78,07%, obtém se o valor da Nota Fiscal Bruta.

Para o cálculo do imposto considerando-se os impostos de 11,45%, retidos pelo MC, temos:

Cálculo de locação incluindo os impostos	
Valor da locação	*342.760,00*
Taxa de administração 3%	*10.282,00*
Subtotal	*353.042,80*
Valor da Nota Fiscal	*398.693,16*
Impostos 11,45%	*45.650,36*

Liquido a ser recolhido	*353.042,80*

Exemplos outros:

Cálculo desconto simples	
Valor devido	*50.000,00*
desconto 3%	*1.500,00*
Valor Líquido	*48.500,00*
Valor da NF	*50.000,00*

Cálculo desconto por fora	
Valor devido	*50.000,00*
desconto 3%	*1.546,39*
Valor Líquido	*50.000,00*
Valor da NF	*51.546,39*

”

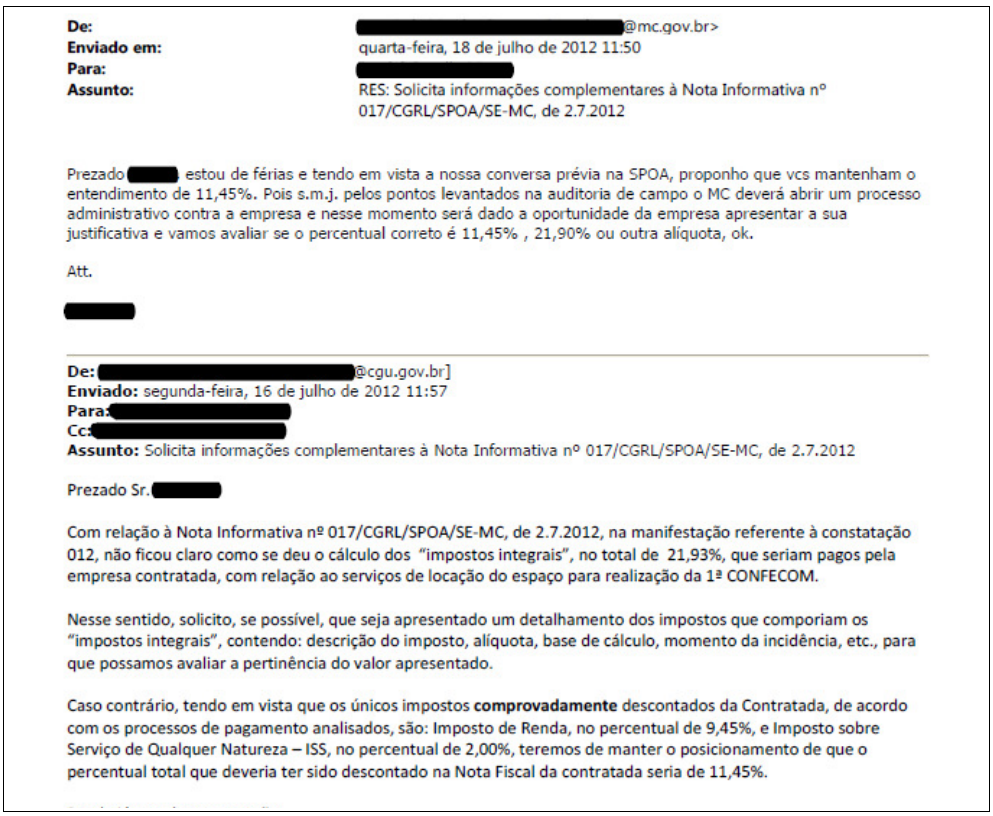
ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Com base na manifestação apresentada pela SPOA/MC, considera-se correta a forma de cálculo considerando o desconto comercial por fora, afastando-se a constatação anteriormente apresentada de que *“o cálculo dos 'Impostos', foi feito de forma errônea, uma vez que 21,93% do 'Sub-total 1' seria R$ 77.422,29. Para se chegar ao valor constante na tabela, R$ 99.170,34, seria necessário aplicar um percentual de, aproximadamente, 28,09%, o que já evidenciaria um pagamento indevido de R$ 21.748,05.”*

Contudo, mais uma vez a SPOA/MC não demonstrou de forma clara qual o motivo da aplicação do percentual de 21,93%, não informando a que impostos se referem, discriminando as alíquotas e base de cálculo utilizada, impedindo assim, avaliar a pertinência do valor apresentado.

Nesse sentido, tendo em vista que os únicos impostos comprovadamente descontados da Contratada, no momento do pagamento, de acordo com os processos de pagamento nº 53000.063740/2009-60, 53000.006566/2010-91 e 53000.006567/2010-36, são: Imposto de Renda, no percentual de 9,45%, e Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza – ISS, no percentual de 2,00%, sobre os valores brutos das Notas, mantém-se o posicionamento de que o percentual total que deveria ser descontado na Nota Fiscal da contratada seria de 11,45%, caracterizando majoração do percentual aplicado ao cálculo do Imposto tendo em vista que foi cobrado 21,93%.

Corrobora a constatação acima, a mensagem eletrônica apresentada abaixo, encaminhada a esta CGU em 18.7.2012, pelo próprio CGRL, na qual o Coordenador reconhece a incerteza acerca da alíquota cobrada pela contratada, propondo que seja mantido o entendimento de 11,45%.



De: [redacted]@mc.gov.br>
Enviado em: quarta-feira, 18 de julho de 2012 11:50
Para: [redacted]
Assunto: RES: Solicita informações complementares à Nota Informativa nº 017/CGRL/SPOA/SE-MC, de 2.7.2012

Prezado [redacted] estou de férias e tendo em vista a nossa conversa prévia na SPOA, proponho que vcs mantenham o entendimento de 11,45%. Pois s.m.j. pelos pontos levantados na auditoria de campo o MC deverá abrir um processo administrativo contra a empresa e nesse momento será dado a oportunidade da empresa apresentar a sua justificativa e vamos avaliar se o percentual correto é 11,45% , 21,90% ou outra alíquota, ok.

Att.

[redacted]

De: [redacted]@cgu.gov.br]
Enviado: segunda-feira, 16 de julho de 2012 11:57
Para: [redacted]
Cc: [redacted]
Assunto: Solicita informações complementares à Nota Informativa nº 017/CGRL/SPOA/SE-MC, de 2.7.2012

Prezado Sr. [redacted]

Com relação à Nota Informativa nº 017/CGRL/SPOA/SE-MC, de 2.7.2012, na manifestação referente à constatação 012, não ficou claro como se deu o cálculo dos "impostos integrais", no total de 21,93%, que seriam pagos pela empresa contratada, com relação ao serviços de locação do espaço para realização da 1ª CONFECOM.

Nesse sentido, solicito, se possível, que seja apresentado um detalhamento dos impostos que comporiam os "impostos integrais", contendo: descrição do imposto, alíquota, base de cálculo, momento da incidência, etc., para que possamos avaliar a pertinência do valor apresentado.

Caso contrário, tendo em vista que os únicos impostos **comprovadamente** descontados da Contratada, de acordo com os processos de pagamento analisados, são: Imposto de Renda, no percentual de 9,45%, e Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza – ISS, no percentual de 2,00%, teremos de manter o posicionamento de que o percentual total que deveria ter sido descontado na Nota Fiscal da contratada seria de 11,45%.

Observa-se, com base na mensagem acima, que o MC pagou a locação do CCUG tendo como base a alíquota de 21,93%, com a aquiescência do CGRL, sem, contudo, possuir convicção acerca da alíquota correta.

Em sua manifestação, a SPOA/MC afirma, ainda, com relação à constatação de inexistência das 03(três) propostas da contratada para locação de um espaço, que:

*"**O único espaço possível seria o Centro de Convenções Ulysses Guimarães** que estava reservado para a 1ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE MENTAL, no período de 13 a 18.12.2009, e por coincidência para a empresa FJ Produções Ltda. Estudava-se a possibilidade da locação de um espaço nas redondezas de Brasília, quando o Ministério da Saúde cancelou o evento, possibilitando a imediata locação daquele espaço pelo Ministério das Comunicações, (cópias anexas)*

Pelo relato acima, justifica-se a inexistência das 03(três) propostas da contratada para locação de um espaço para o evento, para aprovação prévia do gestor do contrato."

Contudo, tal manifestação não pode prosperar, uma vez que, mesmo que a única opção fosse o Centro de Convenções Ulysses Guimarães, ainda sim a empresa contratada deveria ter apresentado documentos que comprovassem que esta era a única opção, deveria ter apresentado o orçamento detalhado da locação para aprovação do gestor do contrato, além de informar quais itens (ex. mobiliário) compunham o ambiente dos espaços e que tinham os preços já inclusos na locação.

Desta forma, reitera-se a constatação de descumprimento do Termo de Referência, tanto por parte da contratada, quanto por parte do Gestor do Contrato, uma vez que não consta nos autos a justificativa para a não apresentação de 03 (três) propostas, o orçamento detalhado para

locação do Centro de Convenções Ulysses Guimarães, contemplando os itens que compunham o ambiente do espaço, nem tão pouco a aprovação prévia do Gestor do Contrato.

Por fim, com relação ao valor efetivamente pago pela locação do Centro de Convenções Ulysses Guimarães, solicitou-se ao Governo do Distrito Federal, cópia do Processo nº 0371-000491/2009, de 07.07.2009, no qual consta a *"Autorização de Uso do Centro de Convenções Ulysses Guimarães, para a 1ª Conferência Nacional de Comunicações de 13 a 18 de Dezembro de 2009"*, concedida pela Empresa Brasiliense de Turismo – BRASILIATUR à FJ Produções Ltda.

Em análise ao processo citado acima, verificou-se que o valor total pago pela FJ Produções foi de R$ 296.760,00 (duzentos e noventa e seis mil, setecentos e sessenta reais), sendo R$ 46.296,00 pago em 22.6.2009, a título de garantia de reserva, e R$ 250.464,00 pago em 10.12.2009, referente ao valor total da locação (Autorização de uso) descontada a garantia, conforme consta no Ofício nº 2120/2009 – PRESI, de 26.11.2009, no qual a Brasiliatur informa à F.J. Produções que: *"o valor total da locação dos espaços solicitados é de R$296.760,00 (duzentos e noventa e seis mil e setecentos e sessenta reais). Em virtude do pagamento de 10% no valor de R$ 46.296,00 (quarenta e seis mil e duzentos e noventa e seis reais), o valor restante a ser pago é de R$ 250.464,00 (duzentos e cinqüenta mil e quatrocentos e sessenta e quatro reais)"* (seguem anexas cópias dos comprovantes de pagamento constantes no Processo GDF nº 0371-000491/2009).

CÁLCULO INCLUINDO IMPOSTOS			
Valor do Fornecedor		R$	296.760,00
Taxa de Administração para FJ produções	3,00%	R$	8.902,80
Sub-total 1		**R$**	**305.662,80**
Impostos	**11,45%**	R$	39.523,87
Valor Devido		**R$**	**345.186,67**
Valor Pago à FJ Produções		R$	452.213,14
Diferença para o valor pago		**R$**	**107.026,47**

Com base no quadro acima, observa-se que houve pagamento indevido no valor de R$ 107.026,47 (cento e sete mil e vinte e seis reais e quarenta e sete centavos), referente à locação do Centro de Convenções Ulysses Guimarães, para realização da 1ª CONFECOM.

Observa-se, também, com base na manifestação apresentada pela SPOA/MC que a empresa FJ Produções não desconhecia os reais valores a serem cobrados. No entanto, apresentou comprovante de pagamento referente à garantia de reserva como se fosse um acréscimo ao valor total cobrado.

Contudo, a ação da empresa contratada não exime a falha na fiscalização do contrato por parte da comissão de fiscalização, uma vez que o valor pago pela FJ Produções para locação do Centro de Convenções Ulysses Guimarães era de conhecimento público, já que havia sido publicado no Diário Oficial do Distrito Federal, página 31, Seção 03, de 15.12.2009.

Ainda com relação ao assunto, constatou-se com base em duas mensagens eletrônicas do Coordenador-Geral da CGRL (ilustradas abaixo), a primeira de 6.10.2009 e a segunda de 19.10.2009, encaminhadas a esta CGU por meio da Nota Técnica SPOA/SE-MC, de 7.7.2012, em resposta ao Relatório Preliminar nº 246800, que havia um outro processo destinado à locação do

espaço para realização da 1ª CONFECOM, e o valor estimado da contratação seria de R$ 265.000,00, conforme observa-se abaixo.

[redacted]

De: [redacted]
Enviado em: terça-feira, 6 de outubro de 2009 10:05
Para: [redacted]
Cc:
Assunto: recursos CONFECOM

Dr. [redacted] encaminho o quadro abaixo para acompanhamento das contratações da 1ª CONFECOM e expectativa de despesas, conforme reunião do dia 05/10/2009.

Att.

[redacted]

DESPESAS	Valor estimado	Providências	PRAZO FINAL
Passagens aéreas	1.850.000,00	Licitação à concluir	21/10/2009
Passagens terrestres	100.000,00	Licitação à concluir	21/10/2009
Diárias	1.550.000,00	Ok	Ok
Locação de espaço	265.000,00	CONJUR, para análise da contratação	16/10/2009
Instituto FGV	2.880.000,00	COSUP, para instrução final e posteriormente a CONJUR para análise do contrato.	21/10/2009
Infraestrutura/eventos	1.555.000,00	1)Processo à Conjur para definição de prévia para contratação e estimativa; 2)Adesão de registro de preços.	1) Prazo final da contratação: 25/11/2009 (sem recurso); 2) Prazo final de contratação: a) para a adesão em andamento: 19/10/2009; b) para nova adesão: 13/11/2009.
	8.200.000,00		

[redacted]

De: [redacted]
Enviado em: segunda-feira, 19 de outubro de 2009 11:40
Para: [redacted]
Cc: [redacted]
Assunto: ENC: recursos CONFECOM

Dr. [redacted] segue planilha das contratações para a CONFECOM. Estamos aguardando o processo da Instituição para finalizarmos a sua instrução.

Att.

[redacted]

DESPESAS	Valor estimado	Providências	PRAZO FINAL
Passagens aéreas	1.850.000,00	Licitação CONCLUIDA	21/10/2009
Passagens terrestres	100.000,00	Licitação CONCLUÍDA	21/10/2009
Diárias	1.550.000,00	Ok	Ok
Locação de espaço	265.000,00	EM FASE DE FINALIZAÇÃO. Já possui análise e parecer da CONJUR.	21/10/2009
Instituto FGV	2.880.000,00	Presidente da Comissão organizadora para finalizar instrução, posteriormente a CONJUR para análise do contrato.	30/10/2009
Infraestrutura/eventos	1.555.000,00	1)Adesão de registro de preços.	Com finalização prevista para 30/10/2009.
	8.200.000,00		

Observa-se desta forma que o Coordenador-Geral da CGRL, que atuou como gestor do Contrato nº 30/2009, responsável por autorizar a locação do espaço para realização do evento; que participou, como "*colaborador*", do ateste das Notas Fiscais da FJ Produções; e que assinou as Ordens de Pagamento referentes a 1ª CONFECOM, como Ordenador de Despesa Substituto, já conhecia o valor de mercado para locação do espaço para realização da 1ª CONFECOM, que deveria ser em torno de R$ 265.000,00, no entanto autorizou, atestou e pagou o serviço de locação do espaço calculado sobre o valor de R$ 342.760,00 informado pela contratada, ou seja, R$ 77.760,00 (22,7%) superior ao estimado, sem avaliar se este valor estaria correto, o que acarretou o pagamento indevido demonstrado nesta constatação.

Após tomar ciência desta constatação, por meio da versão preliminar deste relatório, datada de 22.10.2012, a SPOA se manifestou na Nota Informativa nº 026/CGRL/SPOA/SE-MC, encaminhada mediante Ofício nº 418/SPOA/SE-MC, de 29.10.2012, nos seguintes termos:

"Em complementação às informações anteriores, ratificamos a inexistência de um espaço que pudesse comportar os 2000 participantes daquele evento. E que existia no Ministério um processo n.º 53000.041898/2009-89, de contratação do Centro de Convenções Brasil 21, no qual constam várias pesquisas por espaços para a realização da 1ª CONFECOM, que estava agendada para 01 a 03/12/2009 e que em outubro de 2009 foi remarcada para 14 a 17.12.2009 para adequar-se à agenda do senhor Presidente da República. Tal fato levou a organização da conferência a reavaliar o local de sua realização, tendo em vista a indisponibilidade de data no Centro de Convenções Brasil 21 e o número de participantes que passara de 1700 para 2000. O

custo da contratação do CC Brasil 21 seria de R$ 289 mil para 1500 participantes e era exigido o pagamento antecipado do valor de locação. Enviamos cópia do Ofício n.º 1079/2009 - PRESI, datado de 13.05.2009, onde a empresa FJ Produções Ltda., comprova o recolhimento do valor de R$ 46.296,00 a título da caução pela locação do CCUG para a realização da 1ª Conferência Nacional de Saúde Mental, de 13 a 18.12.2009, e que fora posteriormente destinado a Ia Conferência Nacional de Comunicações."

Em análise ao processo nº 53000.041898/2009-89, citado na manifestação da SPOA, constatou-se que, de fato, tratava-se de contratação do Centro de Eventos e Convenções Brasil 21. Contudo, verificou-se, com base na Proposta de Orçamento do nº 1948 do Centro de Convenções Brasil 21 (Fls. 38 do processo nº 53000.041898/2009-89), e nas Minutas dos Contratos (fls. 40 a 54 do processo nº 53000.041898/2009-89), que já estavam previstos 2.000 participantes para 1ª CONFECOM, além disso, o valor da locação seria de R$ 245.387,05 (duzentos e quarenta e cinco mil, trezentos e oitenta e sete reais e cinco centavos).

Cumpre destacar, ainda, que os documentos constantes no processo nº 53000.041898/2009-89, contrariam a informação prestada pela SPOA, na Nota Informativa nº 017/CGRL/SPOA/SE-MC, de 2.7.2012, de que "*O Centro de Eventos Brasil 21 e o antigo Blue Tree não possuíam a estrutura necessária para o evento, (…). O único espaço possível seria o Centro de Convenções Ulysses Guimarães (…)*". *Pelo relato acima, justifica-se a inexistência das 03 (três) propostas da contratada para locação de um espaço para o evento, para aprovação prévia do gestor do contrato*", haja vista que conforme as folhas 40 a 54 do processo nº 53000.041898/2009-89, o Centro de Eventos Brasil 21 tinha capacidade para suportar 2.000 participantes.

Tal contradição deve ser levada em consideração quando da apuração de responsabilidade pela autorização, ateste e pagamento indevido do serviço de locação do espaço para realização da 1ª CONFECOM, recomendada neste ponto.

Com relação ao Ofício n.º 1079/2009 – PRESI, onde a empresa FJ Produções Ltda., comprova o recolhimento do valor de R$ 46.296,00 "*a título da caução*" pela locação do CCUG, cumpre informar que não houve questionamento quanto a essa quantia, e nem há dúvidas de que ela foi paga.

Porém, constatou-se que o valor de R$ 46.296,00, foi pago pela FJ Produções à Brasíliatur **a título de garantia de reserva**, tendo sido descontado do valor total da locação (Autorização de uso) do CCUG quando da quitação do saldo contratual.

Desta forma, verificou-se que o valor total pago pela FJ Produções foi de R$ 296.760,00 (sendo R$ 46.296,00 pago em 22.6.2009, a título de garantia de reserva, e R$ 250.464,00 pago em 10.12.2009, referente ao saldo do valor da autorização de uso), e não R$ 342.760,00, como foi informado pela contratada e pago pela SPOA.

Evidencia tal constatação o Ofício nº 2120/2009 – PRESI, de 26.11.2009, constante no Processo GDF nº 0371-000491/2009 (cópia em anexo), no qual a Brasiliatur informou à F.J. Produções que: *"o valor total da locação dos espaces solicitados é de R$296.760,00 (duzentos e noventa e seis mil e setecentos e sessenta reais). Em virtude do pagamento de 10% no valor de R$*

46.296,00 (quarenta e seis mil e duzentos e noventa e seis reais), o valor restante a ser pago é de R$ 250.464,00 (duzentos e cinqüenta mil e quatrocentos e sessenta e quatro reais)".

Desta forma, diante todo o exposto, tendo em vista as justificativas apresentadas não serem suficientes para elidirem as falhas constatadas neste ponto, mantêm-se as recomendações abaixo.

RECOMENDAÇÃO 001:

Adotar as medidas necessárias no sentido de apurar a prática adotada pela empresa FJ Produções Ltda., ao apresentar o comprovante de pagamento referente à garantia de reserva como se fosse um acréscimo ao valor total cobrado pela locação do espaço para realização da 1ª CONFECOM, acarretando o pagamento indevido no valor de R$ 107.026,47.

RECOMENDAÇÃO 002:

Adotar as medidas necessárias no sentido de apurar a responsabilidade pela autorização, ateste e pagamento indevido do serviço de locação do espaço para realização da 1ª CONFECOM, no valor de R$ 107.026,47, levando-se em conta que o valor efetivamente pago pela contratada para locação do Centro de Convenções Ulysses Guimarães era de conhecimento público, já que havia sido publicado no Diário Oficial do Distrito Federal, e levando-se em conta que existia no MC outro processo para locação do espaço, no qual o valor estimado da contratação era R$ 77.760,00 (22,7%) mais barato que o cobrado pela contratada.

RECOMENDAÇÃO 003:

Adotar as medidas necessárias no sentido de recuperar os valores pagos indevidamente à FJ Produções, no total de R$ 107.026,47, referente à locação do espaço para realização da 1ª CONFECOM.

2.1.1.4 CONSTATAÇÃO 004

Falha no planejamento e nos procedimentos prévios à adesão à Ata de Registro de Preço da ANVISA, em descumprimento ao art. 8º do Decreto nº 3.931/2001, acarretando prejuízo no valor total de R$ 532.463,92, decorrente da adesão à ARP nº 11/2008-ANVISA, em menoscabo da ARP nº 40/2008-MEC, para realização da 1ª CONFECOM.

Da análise do Processo nº 53000.050381/2009-81, referente à Adesão à Ata de Registros de Preços nº 11/2008 da ANVISA, que deu origem ao Contrato nº 30/2009, celebrado entre o Ministério das Comunicações e a empresa F.J. Produções Ltda., cujo objeto era a *"Prestação de Serviço de Organização de Eventos"*, dentre eles a realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação – CONFECOM, constatou-se que houve falha por parte do Ministério em comprovar a vantagem de se aderir à ATA, em descumprimento ao art. 8º do Decreto nº 3.931/2001.

O Ministério das Comunicações aderiu à Ata de Registros de Preços nº 11/2008 da

ANVISA como "*carona*", que é o nome dado ao órgão que adere à uma Ata de Registro de Preço – ARP, mesmo não tendo participado do certame licitatório para registro de preços.

A base legal para adesão do "*carona*" à ARP está estabelecida no art. 8º do Decreto nº 3.931/2001, *in verbis*:

"Art. 8º A Ata de Registro de Preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração que não tenha participado do certame licitatório, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, ***desde que devidamente comprovada a vantagem***. (grifou-se)

§1º Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da Ata de Registro de Preços, deverão manifestar seu interesse junto ao órgão gerenciador da Ata, para que este indique os possíveis fornecedores e respectivos preços a serem praticados, obedecida a ordem de classificação.

§2º Caberá ao fornecedor beneficiário da Ata de Registro de Preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento, independentemente dos quantitativos registrados em Ata, desde que este fornecimento não prejudique as obrigações anteriormente assumidas.

§3º As aquisições ou contratações adicionais a que se refere este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos registrados na Ata de Registro de Preços."

Com base no trecho destacado acima, entende-se que para se comprovar a vantagem da adesão como "*carona*", a adesão à ARP não pode dispensar a caracterização do objeto a ser adquirido; as justificativas contendo o diagnóstico da necessidade da aquisição e da adequação do objeto aos interesses da Administração Pública; a pesquisa de preço com vistas a verificar a compatibilidade dos valores dos referidos bens com os preços de mercado; a motivação da vantajosidade da adesão em vista de eventual instauração de procedimento licitatório específico; e o cumprimento ao limite imposto pelo art. 8º, § 3º, do Decreto nº 3.931/2001, segundo o qual é proibida a compra de quantidade superior a registrada na ata.

Assim sendo, cabe ao órgão "*carona*", primeiramente, definir e estabelecer suas necessidades, tanto nos aspectos qualitativos, quanto quantitativamente, e somente após o cumprimento dessa etapa deve buscar, junto ao Sistema Comprasnet ARP, o bem ou serviço que atenda às necessidades da Administração. A realização do caminho inverso, busca de ARP primeiro, para depois definir as necessidades, deve ser expurgada da prática administrativa.

Em análise aos documentos constantes no Processo nº 53000.050381/2009-81, é possível verificar que o MC não adotou as medidas citadas acima, previamente à adesão à Ata, uma vez que o primeiro Ato praticado pelo MC foi a consulta à Coordenadora de Contratação Pública da ANVISA acerca da possibilidade de adesão à Ata de Registros de Preços nº 11/2008 da ANVISA, por meio do Ofício nº 149/2009/SPOA/SE-MC (fls. 03), de 15.10.2009, do Subsecretário de

Planejamento, Orçamento e Administração Substituto – SPOA.

Só posteriormente, em 27.10.2009, é que a pesquisa de preço foi concluída, conforme "*Mapa Comparativo de Preços*" constante às fls. 150 do Processo.

Em 28.10.2009, o Secretário Executivo Interino do MC aprovou a adesão à ARP da ANVISA, por meio de Despacho sem número (fls. 161), no qual consta o "*de acordo*" do Presidente da Comissão Organizadora da 1ª CONFECOM.

Cumpre destacar, que o MC não apresentou Termo de Referência para contratação de uma empresa organizadora de eventos, o que evidencia a inversão das etapas de adesão à Ata, por parte do Ministério, buscando primeiro a ARP, para depois definir suas necessidades.

De fato, somente após a aprovação da adesão foi emitido o Termo de Referência da 1ª CONFECOM, datado de 30.10.2009, contendo a caracterização do objeto a ser contratado e a Planilha de Serviços, estabelecendo os quantitativos e os valores previstos para realização da 1ª CONFECOM.

Contudo, esse Termo de Referência da 1ª CONFECOM, elaborado em 30.10.2009, não se tratava de um Termo para justificar a adesão à Ata, e sim de um Termo específico para a realização da 1ª CONFECOM.

Esse fato representa nova inversão das fases da adesão à ata de registro de preço – ARP uma vez que o MC deveria primeiramente ter elaborado um Termo de Referência, que demonstrasse a necessidade de contratação do Ministério. Esse Termo deveria estar em perfeita consonância com a Ata da ANVISA, para justificar a adesão e assinatura do Contrato nº 30/2009 em 100% do valor da ARP, conforme ocorreu.

Somente após a assinatura do contrato é que o MC poderia elaborar os Termos de Referência específicos para cada evento que fosse ser realizado com base no Contrato nº 30/2009, pois só então o Ministério teria certeza dos serviços e valores que poderiam ser prestados pela contratada, devendo, por meio do Termo de Referência definir os quantitativos e a operacionalização do fornecimento.

Com relação ao assunto, merece destaque o fato da Planilha de Serviços Anexa ao Termo de Referência da 1ª CONFECOM, conter em seu cabeçalho o título "*PLANILHA ANVISA*", e ter sido apresentada em papel timbrado da empresa F.J. Produções Ltda.. Esse fato demonstra que houve participação da própria empresa fornecedora na definição dos serviços a serem prestados na 1ª CONFECOM e seus quantitativos, antes mesmo da assinatura do contrato.

Tal participação, evidencia falha de planejamento por parte do Ministério das Comunicações, além de representar risco de prejuízo à Administração, uma vez que a empresa fornecedora poderia incluir na Planilha serviços desnecessários, ou mesmo majorar de forma indevida os quantitativos dos serviços a serem prestados.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Por meio do Ofício nº 278/SPOA/SE-MC, de 6.7.2012, que encaminhou a Nota Informativa nº 017/CGRL/SPOA/SE-MC, de 2.7.2012, a SPOA apresentou a seguinte manifestação:

"O planejamento foi elaborado pela Comissão Organizadora da 1ª CONFECOM, conforme consta do processo n.° 53000.042697/2009-07, o qual foi arquivado tendo em vista o exíguo tempo disponível para se viabilizar a contratação. Assim o referido processo foi arquivado, buscando-se uma ata que contemplasse as demandas da Conferência. Fato contemplado com a adesão à ata da ANVISA. Portando não procede a alegação de falha no planejamento e nos procedimentos de contratação em análise."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Em que pese a manifestação apresentada pela SPOA, de que o planejamento *"foi elaborado pela Comissão Organizadora da 1ª CONFECOM, conforme consta do processo n.° 53000.042697/2009-07"*, não foi observado no processo citado documentação que comprove a realização dos procedimentos prévios à adesão à Ata de Registro de Preço da ANVISA, em cumprimento ao art. 8º do Decreto nº 3.931/2001.

De fato, consta no Processo n.° 53000.042697/2009-07, às folhas 22/45, um Termo de Referência, de 4.9.2009, assinado pelo Presidente da Comissão Organizadora da 1ª CONFECOM. Contudo, esse Termo de Referência não foi considerado, e sequer consta, no processo de contratação nº 53000.050381/2009-81, tendo sido substituído integralmente.

Tal substituição é evidenciada por meio da mensagem eletrônica, apresentada abaixo, do Coordenador-Geral da CGRL ao Presidente da Comissão Organizadora da 1ª CONFECOM, datada de 9.11.2009 (encaminhada a esta CGU por meio da Nota Técnica SPOA/SE-MC, de 7.7.2012, em resposta ao Relatório Preliminar nº 24680), na qual constata-se que o Presidente da Comissão somente tomou conhecimento da versão final do Termo de Referência nessa data.

[redacted]

De: [redacted]
Enviado em: segunda-feira, 9 de novembro de 2009 16:56
Para: [redacted]
Cc: [redacted]
Assunto: termo básico da CONFECOM
Anexos: Termo de Referência.doc

Prioridade: Alta

Dr. [redacted] segue o termo de referência do projeto de organização logística da CONFECOM para sua avaliação e assinatura na última folha e rubrica nas demais páginas. Deixei o dia 30/10/2009 no Termo de Referência, pois o Dr. [redacted] assinou somente hoje o contrato. Peço a gentileza de me devolver até amanhã, dia 10/11/2009 para que eu possa pedir a empresa a planilha de orçamento e os croquis do espaço. Conforme visita ao Centro de Convenções Ulysses Guimarães, não usaremos a Ala sul, e assim eu preciso liberar aquele espaço para a Brasiliatur, senão teremos que pagar por ele. .Para seu conhecimento o aluguel de todo os espaços do CCUG gira em torno de 115 mil a diária.

Att.

[redacted]

A mensagem acima evidencia a inversão das fases da adesão à ata de registro de preço, uma vez que comprova que o Termo de Referência foi assinado posteriormente à assinatura do contrato. Além disso, observa-se que o Termo de Referência, datado de 30.10.2009, bem com, o Contrato nº 30/2009, datado de 5.11.2009, teriam sido assinados com datas retroativas.

Outro fato que demonstra a falha no planejamento e nos procedimentos prévios à adesão à Ata de Registro de Preço da ANVISA, em descumprimento ao art. 8º do Decreto nº 3.931/2001, refere-se à ausência de pesquisa a outras Atas de Registro de Preço vigentes no momento da adesão à Ata da ANVISA, o que acarretou prejuízo aos cofres públicos, conforme demonstrado adiante.

Em consulta ao Portal de Compras do Governo Federal – COMPRASNET, foi identificada a Ata de Registro de Preço nº 40/2008-MEC (Processo nº 23000.017735/2008-33), de 7.11.2008, no valor total de R$ 14.626.092,00 (quatorze milhões, seiscentos e vinte e seis mil e noventa e dois reais), cuja vencedora foi a própria FJ Produções Ltda.

Em análise ao Termo de Referência da ARP nº 40/2008-MEC, verificou-se que os serviços nela previstos coincidem, quase em sua totalidade, com os serviços previstos no Termo de Referência da ARP nº 11/2008-ANVISA, à qual o Ministério das Comunicações aderiu.

Constatou-se, também, que vários itens constantes na ARP nº 40/2008-MEC, apresentavam valores inferiores aos pagos pelo Ministério das Comunicações em função do Contrato nº 30/2009.

Nesse sentido, realizou-se uma comparação item a item, conforme tabela anexa, dos serviços prestados pela FJ Produções na realização da 1ª CONFECOM, com os valores que teriam sido pagos caso o Ministério das Comunicações tivesse aderido à ARP nº 40/2008-MEC, ou invés da ARP nº 11/2008-ANVISA, constatando-se que a adesão à Ata da ANVISA acarretou um prejuízo aos Cofres Públicos de R$ 532.463,92, sem levar em conta os pagamentos indevidos relacionados aos serviços de limpeza e montagem de estandes e o pagamento indevido referente à locação do Centro de Convenções Ulysses Guimarães, apresentados em ponto específico deste relatório.

Destaque-se que a ARP nº 40/2008-MEC estava vigente à época da assinatura do Contrato nº 30/2009-MC, possuía termo de referência semelhante ao da ARP nº 11/2008-ANVISA, e valor suficiente para atender às demandas no Ministério das Comunicações, não havendo motivo para o MC desconhecer sua existência, uma vez que a ARP nº 40/2008-MEC está cadastrada no portal COMPRASNET, sistema que a SPOA/MC obrigatoriamente deveria ter consultado para conhecer e, posteriormente, aderir à Ata da ANVISA.

Contudo, em análise ao Processo nº 53000.050381/2009-81, não foi identificada pesquisa a outras Atas de Registro de Preço, constando às Folhas 01, o Ofício nº 0013/2009, de 15.10.2009, no qual o Presidente da Comissão Organizadora da 1ª CONFECOM, solicita ao Coordenador-Geral da CGRL verificar *"junto à outros órgãos da administração pública a existência de um registro de preço em eventos, que contemple o atendimento as necessidades da 1ª CONFECOM"*, tendo em vista que não haveria tempo hábil para realização de um processo licitatório.

Às folhas 02, consta um Despacho, s/n, de 15.10.2009, no qual o Coordenador-Geral da CGRL solicita à COSUP verificar *"com a urgência que o caso requer"* a possibilidade de se atender ao pedido contido no Ofício nº 0013/2009. Contudo, sem que haja registro de consulta ao COMPRASNET, para se verificar a existência de Ata de Registro de Preço que atenda à 1ª CONFECOM, consta às folhas 03 o Ofício nº 149/2009/SPOA/SE-MC, também de 15.10.2009, do Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração Substituto, cargo exercido à época pelo próprio Coordenador-Geral da CGRL, no qual a SPOA/MC solicita autorização à Coordenadora de Contratação Pública da ANVISA, autorização para aderir à ARP nº 11/2008 da ANVISA.

Desta forma, constatou-se que a SPOA/MC de fato descumpriu o Art. 8º do Decreto 3.931/01, de 19.9.2001, que estabelece, *in verbis*: *"Art. 8º A Ata de Registro de Preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração que não tenha participado do certame licitatório, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador,* ***desde que devidamente comprovada a vantagem****"*, uma vez que existia na época da assinatura do Contrato nº 30/2009, uma Ata de Registro de Preço mais vantajosa para a Administração.

Concluindo, o quadro abaixo apresenta de forma detalhada o prejuízo total de R$ 1.882.370,39 (um milhão, oitocentos e oitenta e dois mil, trezentos e setenta reais e trinta e nove centavos), constatado em função dos pagamentos indevidos referentes aos serviços de limpeza, montagem de estandes e locação do Centro de Convenções Ulysses Guimarães, além do prejuízo referente aos demais serviços, decorrente da adesão à ARP nº 11/2008-ANVISA, em detrimento da ARP nº 40/2008-MEC, para realização da 1ª CONFECOM:

Item	Unid	Quant	Dias	Val. Unit. Contrato nº 30/2009 (R$)	Val. Total Contrato nº 30/2009 (A) (R$)	Valor Unitário devido	Valor Total devido (B)	Diferença (A - B)
11.1 - Limpeza	m²	39.220	-	14,00	549.080,00	0,43	17.000,00	**532.080,00***
12.1 - Locação do Espaço	-	1	-	-	452.213,14	-	345.186,67	**107.026,47**
13.20 - Estande Básico	m²/ diária	172	4	250,00	172.000,00	40,00	27.520,00	**144.480,00**
13.20 - Estande Básico (Tenda área externa)	m²/ diária	40	4	250,00	40.000,00	0,00	0,00	**40.000,00**
13.21- Estande Especial	m²/ diária	258	4	600,00	619.200,00	90,00	92.880,00	**526.320,00**
Restante dos Serviços descontados os itens acima	-	-	-	-	2.356.425,84	-	1.823.961,92	**532.463,92**
Total				**-**	**4.188.918,98**	**-**	**2.306.548,59**	**1.882.370,39**

*** Desconsiderando os custos indiretos e o percentual de lucro da empresa sobre o serviço de limpeza.**

RECOMENDAÇÃO 001:

Adotar as medidas necessárias no sentido de apurar a responsabilidade pelo descumprimento do Art. 8º do Decreto 3.931/01, de 19.9.2001, ao se aderir à Ata de Registro de Preço nº 11/2008-ANVISA, em menoscabo da ARP nº 40/2008-MEC, que acarretou um pagamento indevido de R$ 532.463,92.

RECOMENDAÇÃO 002:

Adotar as medidas necessárias no sentido de recuperar os valores pagos indevidamente à FJ Produções, no total de R$ 532.463,92.

RECOMENDAÇÃO 003:

Adotar as medidas necessárias no sentido de aprimorar seus normativos internos, estabelecendo rotinas para que a pesquisa de preço realizadas anteriormente à adesão a uma Ata de Registro de Preço sejam suficientes para garantir o cumprimento do Art. 8º do Decreto 3.931/01, de 19.9.2001, comprovando a vantagem para Administração.

2.1.1.5 CONSTATAÇÃO 005

Utilização indevida de recursos do Programa 0750 – Apoio Administrativo, Ação 2000 – Administração da Unidade, para realização da 1ª CONFECOM, no valor de R$ 769.238,70.

Da análise do Processo nº 53000.050381/2009-81, referente à Adesão à Ata de Registros de Preços nº 11/2008 da ANVISA, que deu origem ao Contrato nº 30/2009, celebrado entre o Ministério das Comunicações e a empresa F.J. Produções Ltda., cujo objeto era a "*Prestação de Serviço de Organização de Eventos*", dentre eles a realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação – CONFECOM, constatou-se a utilização indevida de recursos do Programa 0750 – Apoio Administrativo, Ação 2000 – Administração da Unidade, por parte do MC, para realização da 1ª CONFECOM, no valor de R$ 769.238,70.

O quadro abaixo apresenta o detalhamento das Notas de Empenho referentes ao Contrato nº 30/2009:

Favorecido	Empenho	Data Empenho	Empenhado Original (R$)	Empenhado após Reforço (R$)	Programa	Ação	Fonte
F.J. Produções Ltda.	2009.NE.410003.0 0001.900970	30.10.09	405.280,10	769.238,70	0750 – Apoio Administrativo	2000 – Administração da Unidade	174 – Taxas pelo Exercício do poder de Polícia
F.J. Produções	2009.NE.410003.0 0001.900971	30.10.09	1.622.636,00	1.622.636,00	8006 – Gestão da Política de	0E59– Apoio à Realização de	174 – Taxas pelo

Favorecido	Empenho	Data Empenho	Empenhado Original (R$)	Empenhado após Reforço (R$)	Programa	Ação	Fonte
Ltda.					Comunicações	Conferências Estaduais e Nacionais de Comunicação	Exercício do poder de Polícia
F.J. Produções Ltda.	2009.NE.410003.0 0001.900972	30.10.09	2.207.222,60	1.843.264,00	8006 – Gestão da Política de Comunicações	0E59– Apoio à Realização de Conferências Estaduais e Nacionais de Comunicação	300 - Recursos Ordinários
TOTAL			**4.235.138,70**	**4.235.138,70**			

De acordo com quadro acima, observa-se que o valor do contrato, R$ 4.235.138,70, foi empenhado em três parcelas distintas, conforme documento sem número, assinado pelo Coordenador-Geral da CGRL (fls. 196), sendo R$ 3.829.858,60 proveniente dos recursos destinados para a CONFECOM, no Programa 8006 – Gestão da Política de Comunicações, Ação 0E59 – Apoio à Realização de Conferências Estaduais e Nacionais de Comunicação, utilizando-se R$ 1.622.636,00 na fonte 174 e R$ 2.207.222,60, na fonte 300. O restante, R$ 405.280,10 seria proveniente de recursos da Administração da Unidade, no Programa 0750 – Apoio Administrativo, Ação 2000 – Administração da Unidade.

Em consulta ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, constatou-se que foram emitas para o Contrato nº 30/2009 três Notas de Empenho, sendo: NE nº 2009NE900970, no valor de R$ 405.280,10, NE nº 2009NE900971, no valor de R$ 1.622.636,00 e NE nº 2009NE900972, no valor de R$ 2.207.222,60.

Constatou-se, também, que posteriormente ao empenho, em 17.12.2009, houve uma anulação parcial de R$ 363.958,60 no valor da NE nº 2009NE900972, resultando em um valor final de R$ 1.843.264,00.

Nessa mesma data houve um reforço na NE nº 2009NE900970, também, no valor de R$ 363.958,60. Desta forma o valor final da NE nº 2009NE900970 ficou em R$ 769.238,70, de recursos do Programa 0750 – Apoio Administrativo, Ação 2000 – Administração da Unidade.

De acordo com o "*Mapeamento das Ações Orçamentárias Integrantes da Lei Orçamentária para 2009*", disponível no endereço eletrônico: http://sidornet.planejamento.gov.br/docs/cadacao, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, observa-se que a finalidade da Ação 2000 – Administração da Unidade é a seguinte:

"Finalidade

Constituir um centro de custos administrativos das unidades orçamentárias constantes dos orçamentos da União, agregando as ***despesas que não são passíveis de apropriação em programas ou ações finalísticas***. (grifou-se)

Descrição

A atividade padronizada 'Administração da Unidade' substitui as antigas atividades 2000 - Manutenção de Serviços Administrativos, 2001 - Manutenção de Serviços de Transportes e 2002 - Manutenção e Conservação de Bens Imóveis.

Nesse sentido se constitui na agregação de despesas de natureza administrativa que não puderem ser apropriadas em ações finalísticas, nem a um programa finalístico. Essas despesas, quando claramente associadas a determinada ação finalística, devem ser apropriadas nesta ação; quando não puderem ser apropriadas a uma ação finalística, mas puderem ser apropriadas a um programa finalístico, devem ser apropriadas na ação Gestão e Administração do Programa (GAP, 2272); quando não puderem ser apropriadas nem a um programa nem a uma ação finalística, devem ser apropriadas na ação Administração da Unidade (2000). (...)"

Contudo, observa-se que existia Ação Finalística para realização da CONFECOM, sendo ela a Ação 0E59 – Apoio à Realização de Conferências Estaduais e Nacionais de Comunicação, cuja finalidade, de acordo com o "*Mapeamento das Ações Orçamentárias Integrantes da Lei Orçamentária para 2009*", é:

"Finalidade

Coordenar o planejamento e formulação de políticas setoriais, a avaliação e controle dos programas de área de comunicação por meio de realização de conferências regionais de comunicação.

Descrição

Realização da conferência nacional de comunicação para definição de política nacional de comunicação social."

Tal constatação evidencia falha no planejamento orçamentário das Conferências Estaduais e Nacionais de Comunicações.

Em análise à LOA 2009 (Lei nº 11.897, de 30.12.2008), constatou-se que o saldo orçamentário previsto para a Ação 0E59 – Apoio à Realização de Conferências Estaduais e Nacionais de Comunicação era de R$ 8.200.000,00. A LOA 2009 estabelecia, ainda, como meta física 28 (vinte e oito) "Eventos Realizados".

Nesse sentido, levando-se em conta o nome da Ação: *"Apoio à Realização de* ***Conferências Estaduais*** *e Nacionais de Comunicação"*, assim como a meta física estabelecida na LOA 2009, entende-se que o valor previsto no orçamento para a Ação 0E59 se referia à realização das 27 (vinte e sete) etapas estaduais e distrital da Conferência, além da Conferência Nacional, 1ª CONFECOM.

Todavia, observa-se que o valor total da Ação, R$ 8.200.000,00, foi utilizado (empenhado e liquidado) apenas para a etapa Nacional da Conferência, em três contratos celebrados pelo MC em 2009, sendo eles:

- Contrato nº 28/2009, com a empresa Ponte Aérea Viagens e Turismo Ltda. ME cujo

objeto era a *"Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de reserva, emissão, marcação e remarcação de bilhetes de passagens aéreas e terrestres nacionais, para atendimento aos membros, colaboradores e delegados da 1ª Conferência Nacional de Comunicações - 1ª CONFECOM a realizar-se em Brasília-DF"*

• Contrato nº 29/2009-MC, com a Fundação Getúlio Vargas, cujo objeto era *"Prestação de serviços de consultoria e assessoria técnicas especializadas necessárias à organização e a realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação-1ª CONFECOM"*,

• Contrato nº 30/2009, com a empresa F.J. Produções Ltda., cujo objeto era a "*Prestação de Serviço de Organização de Eventos*", dentre eles a realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação – CONFECOM;

A tabela abaixo apresenta o detalhamento das Notas de Empenho e os valores liquidadas referentes à Ação 0E59:

Contrato	Favorecido	Empenho	Data Empenho	Empenhado (R$)	Liquidado (R$)	Programa	Ação	Fonte	Elemento Despesa
30/2009	F.J. PRODUÇÕES LTDA.	2009.NE.410003.00001.900971	30.10.2009	1.622.636,00	1.622.636,00	8006	0E59	174	39 - outros serviços de terceiros - pessoa jurídica
30/2009	F.J. PRODUÇÕES LTDA.	2009.NE.410003.00001.900972	30.10.2009	1.843.264,00	1.843.264,00	8006	0E59	300	39 - outros serviços de terceiros - pessoa jurídica
29/2009	FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS	2009.NE.410003.00001.900959	30.10.2009	2.880.000,00	2.880.000,00	8006	0E59	300	35 - serviços de consultoria
28/2009	PONTE AÉREA VIAGENS E TURISMO LTDA. ME	2009.NE.410003.00001.900954	27.10.2009	1.854.100,00	1.854.100,00	8006	0E59	300	33 - passagens e despesas com locomoção
TOTAL				**8.200.000,00**	**8.200.000,00**				

Observa-se, desta forma, que, além do recurso da Ação 0E59 ter sido utilizado apenas para a Conferência Nacional, ainda foi necessária a complementação com recursos da Ação 2000 – Administração da Unidade, no valor de R$ 769.238,70.

Cumpre destacar, ainda, que o valor empenhado referente à Ação 2000 – Administração da Unidade, foi majorado em função do Contrato nº 30/2009 ter sido firmado pelo valor integral da Ata de Registros de Preços nº 11/2008 da ANVISA, R$ 4.235.138,70, e não pelo valor previsto para a 1ª CONFECOM, que de acordo com o Termo de Referência da 1ª CONFECOM (fls. 165-195), de 30.10.2009, era de R$ 4.188.919,34, sem motivação para tanto.

Em análise ao Processo nº 53000.050381/2009-81, constatou-se que o Contrato nº 30/2009 foi celebrado para realização de todo e qualquer evento que viesse a ocorrer no Ministério das Comunicações, contudo, consta nos autos apenas a motivação para a realização da 1ª

CONFECOM.

De acordo com o Ofício nº 0013/2009/Comissão Organizadora da 1ª CONFECOM, de 15.10.2009, o Presidente da Comissão solicita, in verbis: *"a adoção de providências no sentido de verificar junto aos outros órgãos da administração pública a existência de um registro de preços em eventos, que* ***contemple o atendimento as necessidades da 1ª CONFECOM****, visando à adesão deste Ministério das Comunicações"* (grifou-se)

Além disso, o Termo de Referência da 1ª CONFECOM estabelece em seu item "2 – Objeto", o seguinte:

"Contratação de empresa especializada em organização de eventos para a ***realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação****, com conhecimento e experiência comprovada na realização de conferências, seminários e congressos, de âmbito nacional."* (grifou-se)

Em entrevista realizada no dia 19.4.2012, o Sr. Coordenador-Geral de Recursos Logísticos, gestor do contrato nº 30/2009, informou que a direção da CGRL não possuía, na época da adesão à Ata da ANVISA, levantamento da necessidade de eventos para o Ministério, tinha apenas a necessidade de realização da 1ª CONFECOM.

Apesar da ausência de motivação, o Coordenador da CGRL, que por meio de documento sem número (fls. 196), ordenou o empenho no valor total da Ata da ANVISA. Além disso, a abrangência do objeto do Contrato nº 30/2009 foi ampliada, o que culminou no aumento desmotivado de R$ 46.219,36 no valor do contrato.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Por meio do Ofício nº 278/SPOA/SE-MC, de 6.7.2012, que encaminhou a Nota Informativa nº 017/CGRL/SPOA/SE-MC, de 2.7.2012, a SPOA apresentou a seguinte manifestação:

"Justifica-se a utilização de parte dos recursos da administração da unidade para a realização da 1ª CONFECOM, tendo em vista que parte dos recursos, equivalente a R$ 6,6 milhões só foram liberados em 13 de outubro de 2009. Assim foram utilizados os recursos do Programa 0750 para custear despesas da Conferência, os quais foram posteriormente cancelados, conforme NE 000350/2010, no valor de R$ 770.006,38. (cópias anexas)"

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Com relação à manifestação apresentada pela SPOA, cumpre destacar que o fato dos recursos só terem sido liberados em 13.10.2009, não justifica a utilização dos recursos do Programa 0750 para custear despesas da 1ª CONFECOM, uma vez que o valor total da Ação 0E59, de R$ 8.200.000,00, não seria suficiente para custear os três contratos Contrato nº 28/2009, com a Ponte Aérea Viagens e Turismo Ltda., nº 29/2009-MC, com a Fundação Getúlio Vargas, e nº 30/2009, com a empresa F.J. Produções, conforme demonstrado no quadro acima, que apresenta o detalhamento das Notas de Empenho e os valores liquidadas referentes à Ação 0E59.

Além disso, cumpre destacar que a Nota de Empenho nº 2010NE000350, citada na manifestação da SPOA, não se trata de cancelamento de empenho do Contrato nº 30/2009, com a empresa F.J. Produções, e nem de recurso proveniente do Programa 0750.

De fato constatou-se que se trata do cancelamento da Nota de Empenho nº 2009NE900954, do Contrato nº 28/2009, com a Ponte Aérea Viagens e Turismo Ltda., de recursos provenientes da Ação 0E59, Programa 8006.

Em consulta ao SIAFI, observa-se que foram pagos à F.J. Produções, na Ação 2000, Programa 0750, os seguintes valores:

Exercício	Nota de Empenho de Referência	Programa	Ação	Valor
2009	2009NE900970	0750	2000	R$ 356.736,00
2010	2009NE900970	0750	2000	R$ 371.400,99
TOTAL				**R$ 728.136,99**

Diante o exposto, mantêm-se a constatação, apresentando a recomendação a seguir.

RECOMENDAÇÃO 001:

Que a SPOA adote as medidas necessárias no sentido de aprimorar seus normativos internos, estabelecendo rotinas para que os recursos destinados às Ações de Governos sejam utilizados apenas para atender despesas relacionadas à sua finalidade, conforme estabelecido na Lei Orçamentária vigente.

2.1.1.6 CONSTATAÇÃO 006

Ausência de comprovação da prestação de garantia contratual, por parte da empresa contratadas, no valor de R$ 211.756,94.

Da análise do Processo nº 53000.050381/2009-81, referente ao Contrato nº 30/2009, celebrado entre o Ministério das Comunicações e a empresa F.J. Produções Ltda., cujo objeto era a "*Prestação de Serviço de Organização de Eventos*", dentre eles a realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação – CONFECOM, observou-se que não constam nos autos documentação referente à garantia contratual, exigida na cláusula "*IV – ASSINATURA DO CONTRATO E DA GARANTIA*" do contrato, nos seguintes termos:

*"Para garantir o fiel cumprimento desta contratação, a CONTRATADA prestará garantia, correspondente a **5% (cinco porcento)** do valor do contrato, em uma das seguintes modalidades: (...)"*

Desta forma, de acordo com a cláusula acima, deveria constar no processo documento que comprovasse a prestação de garantia por parte da empresa contratada, no valor de

R$ 211.756,94, entretanto, tal documento não foi localizado.

A não exigência da garantia contratual por parte da Administração configura favorecimento à empresa contratada e consequentemente prejuízo ao MC, pois exime a empresa de um custo que já estava embutido no valor final ofertado no momento da licitação e da assinatura do contrato.

Além disso, tendo em vista a função da garantia contratual, qual seja, resguardar a Administração de perdas financeiras decorrentes do descumprimento contratual, percebe-se que a não exigência dessa garantia representa a assunção de um risco desnecessário aos cofres públicos.

Cumpre informar que na reunião de apresentação desta equipe de auditoria, realizada em 3.4.2012, uma representante da DIACO informou que dentre as atribuições daquela Divisão estavam as de verificar as seguintes cláusulas contratuais: a vigência, a repactuação e a exigência da garantia.

Em entrevista com o Sr. Coordenador de Recursos Logísticos, gestor do contrato, realizada no dia 19.4.2012, foi informado que o documento referente à garantia contratual poderia estar em outro processo, arquivado na Coordenação de Administração Financeira – COAFI, ou na Divisão de Acompanhamento de Contratos – DIACO.

Contudo, da verificação *in loco*, realizada em 24.4.2012, nas pastas dos contratos localizadas na COAFI e na DIACO, áreas responsáveis pelo pagamento e acompanhamento de contratos, respectivamente, não foi identificado nenhum registro referente à garantia contratual.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Por meio do Ofício nº 278/SPOA/SE-MC, de 6.7.2012, que encaminhou a Nota Informativa nº 017/CGRL/SPOA/SE-MC, de 2.7.2012, a SPOA apresentou a seguinte manifestação:

"Não foi localizada a comprovação da garantia pelos serviços contratados, como os serviços foram previamente executados e posteriormente pagos não ocorreu o risco de prejuízos."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Com base na manifestação apresentada pela SPOA, observa-se que de fato não constam nos autos documentação referente à garantia contratual exigida em contrato.

Além disso, há de se ressaltar que a afirmação apresentada pela SPOA, de que *"como os serviços foram previamente executados e posteriormente pagos não ocorreu o risco de prejuízos"*, é questionável, uma vez que, mesmo que a SPOA deixasse de pagar à contratada, em função de serviços que por ventura não houvessem sido executados, ainda assim, haveria o risco de prejuízo decorrente de outros contratos referentes à 1ª CONFECOM, como o caso do contrato de diárias e passagens, ou do contrato de consultoria da Fundação Getúlio Vargas – FGV.

De acordo com o argumento utilizado pela SPOA, a Garantia Contratual, prevista no Art. 56 da Lei 8.666/93, jamais seria necessária, uma vez que, de acordo com os estágios da

despesa, que são as etapas que devem ser observadas na realização da despesa pública, os contratos celebrados pela Administração Pública, somente são pagos, após a execução e liquidação dos serviços contratados.

Por fim, cumpre dizer que a não exigência da garantia contratual por parte da Administração configura favorecimento à empresa contratada e consequentemente prejuízo ao MC, pois exime a empresa de um custo que já estava embutido no valor final ofertado no momento da licitação e da assinatura do contrato.

RECOMENDAÇÃO 001:

Adotar as medidas necessárias no sentido de aprimorar seus normativos internos, estabelecendo rotinas para que as exigências previstas nos contratos sejam cumpridas por parte das empresas contratadas.

RECOMENDAÇÃO 002:

Orientar seus servidores responsáveis por fiscalizar os contratos sobre a importância da Garantia Contratual, bem como do devido cumprimento de todas as cláusulas contratuais.

RECOMENDAÇÃO 003:

Apurar os valores relativos à contratação da garantia, adotando as medidas necessárias no sentido de recuperar esses valores.

2.1.1.7 CONSTATAÇÃO 007

Ausência de análise/aprovação previa da minuta do Contrato nº 30/2009 por parte da Consultoria Jurídica do Ministério das Comunicações, em descumprimento ao § único, do Art. 38, da Lei 8.666/93.

Da análise do Processo nº 53000.050381/2009-81, verificou-se que a minuta do Contrato nº 30/2009, cujo objeto era a "Prestação de Serviço de Organização de Eventos", dentre eles a realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação – CONFECOM, não foi previamente examinada/aprovada pela Consultoria Jurídica do Ministério – CONJUR.

Tal constatação representa descumprimento à determinação do § único, do Art. 38, da Lei 8.666/93, que estabelece, *in verbis*:

"Art. 38. (...)

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração."

Em entrevista com o Sr. Coordenador-Geral de Recursos Logísticos – CGRL, gestor do contrato, realizada no dia 19.4.2012, foi informado que o processo da CONFECOM teria passado por avaliação da CONJUR. Contudo, não foram identificados nos autos documentos que evidenciassem essa informação.

O Sr. CGRL informou, ainda, que atualmente existe um acordo, informal, entre a CONJUR e o Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA, que estabelece que contratos oriundos de adesão a Atas de Registro de Preço só serão analisados pela Consultoria Jurídica caso haja alteração de cláusulas com relação à minuta de contrato original da Ata.

Nesse sentido, embora o acordo seja posterior à assinatura do Contrato nº 30/2009, cumpre informar que houve alteração com relação à minuta de contrato original da Ata de Registros de Preços nº 11/2008 da ANVISA, sendo acrescidas duas cláusulas não previstas no Anexo IV "*Minuta de Contrato*", do Processo nº 25351.508719/2008-09 – Edital do Pregão (SRP) nº 32/2008, sendo elas: "*Cláusula VIII – Da execução Financeira*" e "*Cláusula IX – Da dotação Orçamentária*".

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Por meio do Ofício nº 278/SPOA/SE-MC, de 6.7.2012, que encaminhou a Nota Informativa nº 017/CGRL/SPOA/SE-MC, de 2.7.2012, a SPOA apresentou a seguinte manifestação:

"O acordo mencionado pode ser verificado nas prorrogações contratuais advindas de adesões à ata de registro de preço. Afirmamos que quando houver alterações nos contratos oriundos de SRP serão os mesmos enviados à CONJUR para análise e parecer em atendimento ao mencionado artigo da Lei."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Tendo em vista a manifestação apresentada pela SPOA, na qual afirma que *"quando houver alterações nos contratos oriundos de SRP serão os mesmos enviados à CONJUR para análise e parecer em atendimento ao mencionado artigo da Lei"*, recomenda-se:

RECOMENDAÇÃO 001:

Que o MC formalize o acordo celebrado entre a CONJUR e a SPOA, que estabelece que contratos oriundos de adesão a Atas de Registro de Preço só serão analisados pela Consultoria Jurídica caso haja alteração de cláusulas com relação à minuta de contrato original da Ata, acrescentando cópia deste acordo aos processos de contratação por adesão a Atas.

2.1.1.8 CONSTATAÇÃO 008

Ausência de formalização dos Atos praticados pelo Gestor do Contrato nº 30/2009.

Da análise do Processo nº 53000.050381/2009-81, referente ao Contrato nº 30/2009, celebrado entre o Ministério das Comunicações e a empresa F.J. Produções Ltda., cujo objeto era a "*Prestação de Serviço de Organização de Eventos*", verificou-se que os Atos praticados pelo Gestor do Contrato não foram formalizados, não constando nos autos os seguintes documentos:

• designação formal do Gestor do Contrato e de seu substituto, em desconformidade com a cláusula 6.11 do Contrato nº 30/2009;

• solicitação formal do setor competente, assinada pelo Gestor do Contrato ou seu substituto, para que a contratada executasse os serviços, em desconformidade com a cláusula 3.1 do Contrato nº 30/2009;

• apreciação, por parte do Gestor do Contrato, do orçamento prévio ou preliminar dos serviços a serem prestados pela contratada, em desconformidade com a cláusula 5.12 do Contrato nº 30/2009;

• indicação por parte da contratada de um preposto para representá-la na execução do contrato, que deveria ser aceita pelo MC, em desconformidade com a cláusula 7.3 do Contrato nº 30/2009;

Tais constatações foram verificadas nos dois eventos realizados com base no Contrato nº 30/2009, sendo eles a 1ª Conferência Nacional de Comunicação – CONFECOM e um "*Coquetel de Encerramento*", realizado no dia 29.3.2010, no auditório do Ministério das Comunicações.

Em que pese não ter havido designação formal do Gestor do Contrato, em entrevista realizada no dia 19.4.2012, o Sr. Coordenador-Geral de Recursos Logísticos, confirmou ser ele o Gestor do Contrato nº 30/2009. Confirmou, também, que, de fato, não houve formalização dos atos descritos acima, previstos em cláusulas contratuais referentes às obrigações da contratante.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Por meio do Ofício nº 278/SPOA/SE-MC, de 6.7.2012, que encaminhou a Nota Informativa nº 017/CGRL/SPOA/SE-MC, de 2.7.2012, a SPOA apresentou a seguinte manifestação:

"Nesse quesito gostaria de levantar uma questão aparentemente simples, mas que na verdade pode resultar em uma discussão acalorada, trata-se da figura do fiscal e gestor de contratos, estes são sinônimos ou designam figuras com atribuições diferentes? Pois no nosso entendimento o gestor é um supervisor, tomador de decisões e o fiscal a pessoa com a tarefa de monitoramento diário de um determinado contrato, a qual lhe foi delegada formalmente tal atribuição.

Assim com o intuito de esclarecer o tema realizamos uma pesquisa na rede mundial de computadores e constatamos que as normas aplicáveis à fiscalização dos contratos administrativos no âmbito do executivo federal, oscilam, ora tratando os dois termos como sinônimos (IN 02/2008 do MPOG, que traça diretrizes para a contratação de serviços), ora os diferenciando (IN 04/2010 do MPOG, que regula a contratação de soluções de Tecnologia da

Informação).

A própria doutrina não aborda a questão de forma incisiva. Jessé Torres, faz distinção, informando que fiscal é aquele com atribuição de acompanhamento cotidiano do contrato e, gestor, o servidor que tomará decisões e executará atos administrativos em decorrência deste mesmo contrato.

As entidades que organizam nossos cursos de capacitação também não chegam a um consenso. O TCU, em sua publicação 'Licitações e Contratos' não distingue o fiscal do gestor de contratos, mas não chega a abordar a questão de maneira conclusiva.

Por fim, o entendimento adotado a anos nesta pasta vai de comum acordo com o entendimento do MPOG, adotando-se a nomenclatura de fiscal para o responsável pelo acompanhamento direto do contrato, designado por ato formal, e o supervisor/gestor aquele que executará atos administrativos e tomará decisões intermediárias relativas à execução contratual.

Assim sendo, o fiscal foi formalmente designado pela portaria n.° 52, de 18.11.2009, folha 226, do processo de contratação. A ausência das providências subseqüentes são justificadas pela exigüidade temporal da contratação face ao evento programado para 14 a 17/12/20009."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Com relação à conceituação das figuras do fiscal e gestor do contrato, bem como da definição de suas atribuições, em que pese a indefinição apresentada pela SPOA acerca do tema, tendo em vista que a Subsecretaria já possui entendimento sobre a matéria, e tendo em vista que esse entendimento estaria em comum acordo com o adotado pelo MPOG, resta apenas a necessidade de se incorporar esse entendimento aos normativos internos da Unidade, dirimindo, desta forma, a indecisão no âmbito da SPOA.

Contudo, resta esclarecer que para o caso em pauta, referente ao Contrato nº 30/2009, não há que se falar em dúvida ou indefinição de figuras, uma vez que as cláusulas do contrato são claras ao definirem as atribuições do Gestor do Contrato.

Além disso, não se considera razoável a justificativa aprestada pela SPOA, para a não formalização dos atos praticados pelo Gestor do Contrato, em função da *"exigüidade temporal da contratação face ao evento"*, uma vez que a falha ocorrida no planejamento da contratação que deu causa a exiguidade de tempo não pode justificar a inobservância a cláusulas contratuais.

Nesse sentido, apresenta-se as seguintes recomendações.

RECOMENDAÇÃO 001:

Adotar as medidas necessárias no sentido incluir em seus normativos internos a conceituação das figuras do fiscal e gestor do contrato, bem como a definição de suas atribuições.

RECOMENDAÇÃO 002:

Orientar seus servidores responsáveis por gerenciar os contratos sobre a importância do devido cumprimento de todas as cláusulas contratuais.

2.1.1.9 CONSTATAÇÃO 009

Falhas na fiscalização do Contrato nº 30/2009: Elaboração de versões diferentes de Relatório de Fiscalização, para o mesmo evento; ausência de capacitação dos fiscais do contrato; recusa de fiscal em atestar as Notas Fiscais; liquidação de despesa por servidor não designado e inobservância do princípio da segregação de funções.

Da análise do Processo nº 53000.050381/2009-81, referente à Adesão à Ata de Registros de Preços nº 11/2008 da ANVISA, que deu origem ao Contrato nº 30/2009, celebrado entre o Ministério das Comunicações e a empresa F.J. Produções Ltda., cujo objeto era a "*Prestação de Serviço de Organização de Eventos*", dentre eles a realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação – CONFECOM, constatou-se as seguintes falhas referentes ao ateste das Notas Fiscais:

• apresentação de duas versões diferentes do Relatório de Fiscalização, para o mesmo evento;

• ausência de capacitação dos servidores designados como fiscais do contrato;

• recusa de servidor designado como fiscal do contrato em atestar as Notas Fiscais da contratada;

• ateste de Nota Fiscal por servidor não designado como fiscal do contrato;

• inobservância do princípio da segregação de funções nas etapas de execução de despesa referente ao contrato.

Apresentam-se a seguir o detalhamento de cada uma dessas falhas.

Apresentação de duas versões diferentes do Relatório de Fiscalização para o mesmo evento.

Em análise aos processos de pagamento nº 53000.063740/2009-60, nº 53000.006566/2010-91 e nº 53000.006567/2010-36, constatou-se que a 1ª CONFECOM, embora tenha sido um único evento, realizado de 14 a 17 de dezembro de 2009, foi pago em três parcelas, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Parcela	Nota Fiscal	Data da Nota Fiscal	Valor da Nota Fiscal (R$)	Nº da Ordem Bancária	Data Ordem Bancária	Valor Liquido Pago à Contratada (R$)	Nº da Nota de Empenho
1ª	1905	18.12.2009	2.200.000,00	2009OB802599	22.12.2009	1.591.364,00	2009NE900972

				2009OB802600	22.12.2009	356.736,00	2009NE900970
2ª	1940	14.01.2010	1.929.167,82	2010OB800364	01.03.2010	1.444.415,63	2009NE900971
						267.038,46	2009NE900970
3ª	1941	14.01.2010	59.751,32	2010OB800365	01.03.2010	46.098,07	2009NE900970
TOTAL			**4.188.919,14**	-	-	**3.705.652,16**	-

Cada uma das Notas Fiscais citadas acima foi apresentada pela empresa contratada tendo como anexo uma Planilha de Serviços, na qual estariam descritos os serviços prestados aos quais se referia o valor da Nota. Contudo, constatou-se que as Planilhas de Serviço anexadas às Notas Fiscais nº 1905 e nº 1940 apresentavam uma relação completa de todos os serviços prestados pela contratada na realização da 1ª CONFECOM. Desta forma, não foi possível identificar, com base na documentação apresentada pela contratada, a quais serviços às respectivas Notas Fiscais se referiam.

Os demais documentos constantes nos processos de pagamento do Ministério das Comunicações também, não esclarecem quais os serviços referentes a cada parcela do pagamento, e nem o motivo do pagamento ter sido divido em três parcelas, uma vez que se tratava de um único evento.

Com relação à Nota Fiscal nº 1941, fica claro, com base na tabela de Serviços Prestados, que o valor cobrado se refere ao serviço de disponibilização do pessoal especializado: brigadistas, coordenadores, recepcionistas, seguranças, etc.. Contudo, as Notas Fiscais nº 1905 e nº 1940, também apresentam esses serviços em suas relações de serviços prestados.

Com relação ao ateste das Notas Fiscais, constatou-se para cada uma das três Notas foram elaborados dois documentos pela comissão fiscalizadora do contrato, sendo, uma "*Planilha de Acompanhamento*", na qual os serviços previstos no Termo de Referência da 1ª CONFECOM foram avaliados segundo a classificação "*Atendeu*" ou "*Não Atendeu*", sendo que a classificação "*Atendeu*" possuía ainda as subclassificação "*Bom*", "*Muito Bom*" e "*Ótimo*".

O outro documento, intitulado "*Relatório de Fiscalização*", apresentava dois tópicos, o "*I – Escopo da Contratação*", que era praticamente uma cópia do Termo de Referência da 1ª CONFECOM, e o "*II – Avaliação da Equipe de Fiscalização*", que informava que *"Para fins de comprovação da prestação dos serviços foram observados pela fiscalização os 07 (sete) quesitos"*, sendo eles: disponibilização do pessoal especializado; disponibilização do material, tais como cadeiras, mesas e projetores; disponibilização do material gráfico, de apoio e outros, tais como certificados e crachás; transporte dos delegados e convidados da Conferência; alimentação; hospedagem oferecida aos participantes; serviços especiais, tais como gravação e intérpretes.

Com relação aos documentos citados acima, em que pese tratarem do mesmo evento, constatou-se que houve duas versões diferentes, tanto da "*Planilha de Acompanhamento*", quanto do "*Relatório de Fiscalização*".

Para as Notas Fiscais nº 1905 e nº 1941, as versões são semelhantes, divergindo apenas nas datas de elaboração, 18.12.2009 e 1.3.2010, respectivamente. Ambas as Notas forma pagas integralmente, não constando no "*Relatório de Fiscalização*" qualquer observação quanto aos serviços prestados.

Já a documentação de ateste da Nota Fiscal nº 1940, datada de 1.3.2010, apresentou duas variações. A primeira refere-se à "*Planilha de Acompanhamento*", que além de apresentar a classificação "*Atende/Não Atende*", apresentou uma segunda planilha, baseada na Planilha Orçamentária do Contrato, na qual os serviços são avalizados um a um, quanto à "*quantidade*" e "*dias apurados*". Com base nessa tabela é possível verificar que alguns serviços foram prestados em quantidades inferiores à prevista no Contrato.

A segunda diferença refere-se ao "*Relatório de Fiscalização*", que indicou uma glosa no valor de R$ 910,00, referente aos serviços prestados em quantidades inferiores à prevista no Contrato, conforme apontado na "*Planilha de Acompanhamento*".

Com base nos documentos constantes nos processos de pagamento do Ministério, não foi possível identificar o motivo da divergência entre as versões dos documentos, uma vez que se tratavam da avaliação dos mesmos serviços.

Ausência de capacitação dos servidores designados como fiscais do contrato.

Em entrevista realizada junto aos servidores do Ministério designados para compor a Comissão Fiscalizadora do Contrato, foi informado que esses servidores não receberam capacitação para desempenhar as atribuições exigidas pela função. Além disso, os fiscais informaram que não possuíam experiência e não se julgavam aptos a fiscalizar um contrato desse porte e dessa natureza.

Com relação ao assunto, foi solicitado, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201202452/002, de 15.3.2012, que fosse informado se foram realizadas, no âmbito da SPOA, capacitações em gestão e/ou fiscalização de contratos administrativos no período de 2009 até presente data. Caso positivo, solicitou-se que fosse apresentada relação dos servidores capacitados, informando nome e CPF.

Em resposta, apresentada por meio da Nota Informativa nº 010/CGRL/ SPOA/SE-MC, de 1.3.2012, constatou-se que houve treinamento para apenas 06 (seis) servidores da SPOA nos anos de 2010 e 2011, contudo, nenhum dos integrantes da Comissão Fiscalizadora do Contrato nº 30/2009 participou dos treinamentos.

Nesse sentido, cumpre destacar que a Presidente da Comissão Fiscalizadora, se recusou a atestar as Notas Fiscais referentes ao Contrato, alegando, no Memorando nº 299/LMM/DIORG/CONJUR-MC/AGU, de 21.12.2009, que tal função caberia ao Gestor do Contrato, e não ao Fiscal, nos termos do item 10.2, cláusula X, do contrato.

Constatou-se, também, que além dos outros dois ficais, que não se recusaram a atestar as Notas Fiscais, houve a participação de outros servidores da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos – CGRL, dentre eles o próprio Coordenador-Geral da CGRL, que não foram designados formalmente, mas que participaram na elaboração dos documentos, *"Relatório de*

Fiscalização" e *"Planilha de Acompanhamento"*, referentes ao ateste dos serviços prestados, e assinaram o "*Relatório de Fiscalização*" como colaboradores.

Em entrevista com o CGRL, realizada em 19.4.2012, ele destacou a dificuldade de se conseguir servidores para atuarem como fiscais de contratos, informando que a nomeação, na maior parte das vezes tinha que ser feita de forma impositiva, tendo como principal critério para escolha dos fiscais a confiança.

Recusa de servidor designado como fiscal do contrato em atestar as Notas Fiscais da contratada.

Conforme apresentado anteriormente a Presidente da Comissão Fiscalizadora, se recusou a atestar as Notas Fiscais referentes ao Contrato, alegando, no Memorando nº 299/LMM/DIORG/CONJUR-MC/AGU, de 21.12.2009, que tal função caberia ao Gestor do Contrato, e não ao Fiscal, nos termos do item 10.2, cláusula X, do contrato.

Observa-se que, de fato, o item 10.2, da Cláusula X, do Contrato nº 30/2009, estabelece, *in verbis*:

"10.2 O pagamento será efetuado por crédito bancário na conta da licitante vencedora, num prazo de até 05 (cinco) dias úteis contados a partir da data do ateste da faturas/notas fiscais pelo gestor do Contrato."

Todavia, outro item do contrato, item 4.2, estabelece a responsabilidade dos servidores designados fiscalizarem a prestação dos serviços e atestarem as Notas Fiscais, conforme transcrito abaixo:

"4.2 ***A execução do Contrato será acompanhada e fiscalizada por servidor designado pelo Ministério das Comunicações****, o qual anotará, em registro próprio, todas as ocorrências relacionadas com a sua execução, determinando o que for necessário à regularização da faltas observadas, e* ***atestará a (s) Nota (s) Fiscal (is)/Fatura (s)****, para fins de pagamento."* (grifou-se)

Além disso, cumpre destacar, que a comunicação à Presidente da Comissão, acerca da sua participação na Comissão Fiscalizadora do Contrato nº 30/2009, se deu por meio do Memorando nº 37/DIACO/COSUP/CGRL/SPOA-MC, de 2.12.2009, o qual possuía um anexo, intitulado "*FISCAL DO CONTRATO*", contendo as obrigações do servidor designado. Dentre as atribuições previstas nesse anexo constavam:

*"****Fiscalizar o cumprimento das obrigações estabelecidas em contrato****, anotando em livro próprio as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, informando à autoridade competente aquelas que dependem de decisão, no intuito de regularização de impropriedades observadas;*

Recusar qualquer serviço ou material prestado ou fornecido em desacordo com as condições estabelecidas em contrato, na proposta apresentada pela contratada eno edital de licitação;

***Conferir os dados das faturas antes de atestá-las**, promover as correções devidas e arquivar as cópias junto aos demais documentos pertinentes;*

***Verificar se os valores faturados pela contratada estão em conformidade com os valores estabelecidos em contrato**;*

***Realizar a liquidação da fatura/nota fiscal dos serviços prestados e encaminhar a mesma para pagamento**, no prazo estabelecido em contrato. Vale lembrar que o atraso no pagamento da fatura/nota fiscal por culpa da contratante ensejará multa moratória, conforme previsto em contrato.*

Verificar se os dados da nota fiscal/fatura estão corretos: razão sócia! da empresa, CNPJ, validade do documento, referência do período de execução dos serviços, entre outros;

***Verificar, 'in loco', se o contratado cumpriu exatamente com todas as cláusulas contratuais avençadas**. Comparar os elementos físicos da execução (mediante checagens amostrais de estoques ou utilização e existências efetivas), com as especificações do objeto do contrato;"* (grifou-se)

Em entrevista, realizada no dia 18.4.2012, a servidora Presidente da Comissão Fiscalizadora informou, ainda, que não teria nem estado na 1ª CONFECOM em função de uma licença médica tirada no período da realização do evento.

Com base na cópia do atestado, apresentado pela própria servidora no momento da entrevista, é possível observar que tratava-se de licença para acompanhamento de familiar da servidora, no período de 15 a 18.12.2009.

Observa-se, desta forma que a servidora possuía condições de realizar a fiscalização do primeiro dia do evento, dia 14.12.2012, além de participar da verificação da montagem, no dia anterior, 13.12.2012, conforme previsto no item 5.23 do Contrato nº 30/2009:

"5.23 Todo o equipamento deverá ser entregue, instalado e testado na véspera (antecedência mínima de 12 horas antes do início do evento). A empresa deverá estar com os equipamentos em pleno funcionamento 01 (uma) hora antes do início do evento. E deverão ser recolhidos ao final de cada evento, sem ônus adicional para a Administração."

De acordo com os processos de pagamento o valor dos serviços executados no dia 14.12.2012 correspondia a cerca de 25% do valor total do evento.

Desta forma, verifica-se que, apesar do contrato ser ambíguo, atribuindo atividades semelhantes ao Gestor e ao Fiscal do Contrato, era obrigação da servidora, como Presidente da Comissão Fiscalizadora Contrato, realizar o acompanhamento e verificação "*in loco*" dos serviços prestados, e, posteriormente, o ateste das Notas Fiscais.

Observou-se, também, que a recusa da servidora, embora injustificada, não foi objeto de manifestação/providências por parte de seus supervisores hierárquicos, não sendo questionada e nem substituída.

Ateste de Nota Fiscal por servidor não designado como fiscal do contrato.

Em análise ao Processo nº 53000.050381/2009-81, observou-se que foram realizados 02 (dois) eventos em função do Contrato nº 30/2009, sendo eles a 1ª CONFECOM e um "*Coquetel de Encerramento*", realizado no dia 29.3.2010, no auditório do Ministério das Comunicações.

Esse Coquetel, foi solicitado pela Chefe do Cerimonial do Ministério das Comunicações, por meio do Memorando nº 04/2010/ASSCE/GM-MC, de 10.3.2010, para o *"receptivo de autoridades ministeriais, onde serão apresentados projetos de inclusão digital digital envolvendo este ministério"*.

Para o pagamento desse evento a empresa contratada emitiu a Nota Fiscal nº 2240, de 7.4.2010, no valor de R$ 6.027,65, que foi atestada pela própria Chefe do Cerimonial do Ministério, em 14.4.2010.

Nesse sentido, cumpre destacar, que a Chefe do Cerimonial não fazia parte da Comissão Fiscalizadora do Contrato nº 30/2009, e portanto não possuía competência para atestar a Nota Fiscal. Contudo, foi dado prosseguimento ao processo de pagamento, no âmbito da SPOA/CGRL, sendo o evento pago nos termos da Ordem Bancária nº 2010OB800744.

Inobservância do princípio da segregação de funções nas etapas de execução de despesa referente ao contrato.

Em análise à execução da despesa referente a realização da 1ª CONFECOM, constatou-se que o Coordenador-Geral de Recursos Logísticos – CGRL, participou das etapas de empenho, liquidação e pagamento dos serviços, o que representa afronta ao princípio da segregação de funções.

Com relação ao assunto a Instrução Normativa nº 01/2001 desta Secretaria Federal de Controle – SFC, de 6.4.2001, estabelece em sua Seção VIII – "*Normas relativas aos controles internos administrativos*" que:

"3. Constituem-se no conjunto de regras, diretrizes e sistemas que visam ao atingimento de objetivos específicos, tais como:

IV. segregação de funções - a estrutura das unidades/entidades deve prever a separação entre as funções de autorização/aprovação de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio;"

Entende-se, desta forma, que de acordo com o princípio da segregação de funções, nenhum servidor ou seção administrativa deve participar ou controlar todas as fases inerentes a uma despesa (Empenho - Liquidação - Pagamento), ou seja, cada fase deve, preferencialmente, ser executada por pessoas e setores independentes entre si, possibilitando a realização de uma verificação cruzada.

Cumpre destacar que o CGRL acumulava, à época, as funções de Subsecretário de

Planejamento, Orçamento e Administração Substituto – SPOA e Ordenador de Despesa Substituto.

Nesse sentido, observou-se, com base no Processo nº 53000.050381/2009-81, que o CGRL solicitou à COAFI, por meio de documento sem número (fls. 196), a emissão de empenho no valor de R$ 4.235.138,70. Posteriormente, o próprio CGRL assinou as Notas de Empenho, como "*Ordenador Substituto*".

Em entrevista com o CGRL, realizada em 19.4.2012, ele afirmou ser o Gestor do Contrato nº 30/2009. Afirmou, também, ter participado da fiscalização e liquidação das despesas, o que pode ser comprovado, por meio dos Relatórios de Fiscalização, constantes nos processos de pagamento referentes à 1ª CONFECOM, nos quais o CGRL assina como *"colaborador"* dos fiscais.

Por fim, constatou-se que foi o CGRL quem encaminhou os processos à COAFI para pagamento, e depois assinou as Ordens Bancárias – OB, bem como as Relações de Ordens Bancárias Externas – RE, referentes aos serviços prestados pela contratada.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Por meio do Ofício nº 278/SPOA/SE-MC, de 6.7.2012, que encaminhou a Nota Informativa nº 017/CGRL/SPOA/SE-MC, de 2.7.2012, a SPOA apresentou a seguinte manifestação:

"1. Apresentação de duas versões diferentes do Relatório de Fiscalização, para o mesmo evento

Conforme se verifica nos autos as duas versões diferentes do relatório de fiscalização revelam o aprimoramento da fiscalização ou a buscar para tal, trazendo uma análise qualitativa e outra quantitativa dos serviços prestados pela contratada, nada mais. Com referência a apresentação de 03(três) notas fiscais foi um critério, uma prerrogativa da empresa em receber parceladamente pelos serviços prestados.

2. Ausência de capacitação dos servidores designados como fiscais do contrato.

Acrescentamos que a indicação dos titulares das portarias n.° 052 e 055/2009 de fiscalização foram feitas pelo Presidente da Comissão Organizadora da 1ª CONFECOM, o qual solicitou da SPOA a indicação dos demais membros para auxiliar na fiscalização do mencionado contrato. Vários servidores tanto do gabinete da SPOA quanto da CGRL auxiliaram na elaboração e fiscalização dos dois principais contratos (passagens e eventos). Houve um envolvimento muito grande dos servidores da SPOA, fato que contribuiu para que a Conferência se realizasse.

3. Recusa de servidor designado como fiscal do contrato em atestar as Notas Fiscais da contratada.

Além da ambigüidade contratual nas atividades a serem desempenhadas pelo fiscal e gestor, a recusa no acompanhamento do contrato n.° 30/2009, alegando motivos de doença levou a SPOA a envolver outros servidores no acompanhamento do contrato. A designação formal de um substituto posteriormente ao evento seria nula.

4. Ateste de Nota Fiscal por servidor não designado como fiscal do contrato.

Os serviços foram prestados e portanto deveriam ser pagos. O MC está elaborando uma minuta de portaria designando uma comissão de eventos para o acompanhamento e fiscalização da prestação desses serviços.

5. Inobservância do princípio da segregação de funções nas etapas de execução de despesa referente ao contrato.

Com referência a participação do responsável pela CGRL na fiscalização e liquidação das despesas, a de ser considerado que o seu envolvimento em tais atividades foi de utilizar-se da figura de motivador do processo, do grupo, uma vez que inúmeras pessoas estavam envolvidas no acompanhamento do evento. Era um evento de grande porte, o primeiro realizado pelo Ministério das Comunicações e de dimensão nacional, com a participação de mais de 2000 pessoas. Não se tinha a experiência em eventos de tal dimensão e atualmente poucas pastas ministeriais detém tal expertise."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Tendo em vista as manifestações apresentadas pela SPOA, têm-se:

1. Apresentação de duas versões diferentes do Relatório de Fiscalização para o mesmo evento.

Em que pese a SPOA afirmar que a existência de duas versões diferentes do Relatório de Fiscalização, deve-se a uma ser uma análise quantitativa e a outra uma análise qualitativa dos serviços prestados, tal diferenciação foi identificada na análise dos referidos documentos.

De fato, em função da similaridade das duas versões do Relatório de Fiscalização, é possível verificar que a versão mais recente, de 1.3.2010, é uma cópia da versão anterior, de 18.12.2009, com pequenas alterações, que levaram à indicação de glosa no valor de R$ 910,00, referente aos serviços prestados em quantidades inferiores à prevista no Contrato.

Nesse sentido, cumpre destacar, que a própria fornecedora poderia ter questionado a glosa, tendo em vista que já possuía um Relatório de Fiscalização, datado de 18.12.2009, no qual constava que todos os serviços referentes a realização da 1ª CONFECOM haviam sido prestados de forma satisfatória.

Desta forma, ressalta-se a necessidade de capacitação dos servidores da SPOA responsáveis pela fiscalização dos contratos, a fim de se evitar que produzam documentos/avaliações ambíguas, que possam gerar questionamento por parte das empresas contratadas, ou, em pior cenário, gerar prejuízo à Unidade.

2. Ausência de capacitação dos servidores designados como fiscais do contrato.

Tendo em vista a necessidade identificada pela SPOA, da participação de mais

servidores para auxiliar na elaboração e fiscalização dos contratos referentes à 1ª CONFECOM, essa Subsecretária deveria ter aumentado o número de participantes da comissão de fiscalização, providenciando a formalização da nomeação de todos os fiscais, com vistas a evitar as falhas apontadas neste relatório.

3. Recusa de servidor designado como fiscal do contrato em atestar as Notas Fiscais da contratada.

No mesmo condão do item anterior, tendo em vista a necessidade identificada pela SPOA da participação de um número maior de servidores para auxiliar na elaboração e fiscalização dos contratos referentes à 1ª CONFECOM, entende-se que a própria portaria de designação da Comissão Fiscalizadores, já deveria prever um substituto para o caso de impossibilidade de alguns dos fiscais exercer suas funções. Principalmente neste caso, em que se tratava de impossibilidade por parte da Presidente da Comissão.

De qualquer forma, cumpre destacar que a SPOA não apresentou justificativas para Presidente da Comissão ter se recusado a atestar os serviços prestados no primeiro dia do evento, dia 14.12.2012, e nem na montagem, no dia anterior, 13.12.2012, conforme previsto no item 5.23 do Contrato nº 30/2009, que corresponderia à 25% do valor total do evento.

Importa ressaltar, também, a falha ocorrida na instrução processual, tendo em vista que a cópia do atestado médico, que justificaria a ausência da servidora nos últimos dias do evento, não se encontrava anexada aos autos, tendo chegado ao alcance desta CGU por meio da própria servidores, em entrevista realizada durante os trabalhos de auditoria.

4. Ateste de Nota Fiscal por servidor não designado como fiscal do contrato.

Com relação à manifestação apresentada, não há objeção de que os serviços prestados deviam ser pagos. Contudo, não se justifica o fato da Nota Fiscal ter sido atestada por servidor não designado como fiscal.

Esta constatação evidência falha de controle nos procedimentos afetos à execução de despesas por parte da SPOA, indicando a necessidade de capacitação dos servidores envolvidos no processo, bem como, de aprimoramento dos normativos internos da Unidade.

5. Inobservância do princípio da segregação de funções nas etapas de execução de despesa referente ao contrato.

Em que pese a manifestação apresentada pela SPOA, entende-se que o Coordenador-Geral da CGRL poderia ter atuado como motivador do processo e do grupo, sem precisar necessariamente assumir as funções atribuídas à Comissão Fiscalizadora.

Além disso, a assinatura das Notas de Empenho e das Ordens Bancárias poderiam ter ficado a cargo do Ordenador de Despesas titular, eximindo o CGRL dessas atividades e, consequentemente, contribuindo para o cumprimento do princípio da Segregação de Funções.

Esta constatação aponta, mais uma vez, para a falha de controle nos procedimentos

afetos à execução de despesas por parte da SPOA, indicando a necessidade de capacitação dos servidores envolvidos no processo, bem como, de aprimoramento dos normativos internos da Unidade.

RECOMENDAÇÃO 001:

Adotar as medidas necessárias no sentido de capacitar seus servidores responsáveis pela fiscalização dos contratos, a fim de se evitar que produzam documentos/avaliações ambíguas, que possam gerar questionamento por parte das empresas contratadas, ou, em pior cenário, gerar prejuízo à Unidade.

RECOMENDAÇÃO 002:

Adotar as medidas necessárias no sentido de aprimorar seus normativos internos, estabelecendo rotinas para se evitar que as falhas apontadas nesta constatação voltem a acontecer.

2.1.1.10 INFORMAÇÃO 010

Informações Gerais sobre o Contrato nº 30/2011, com a Empresa Exemplus Agência de Viagens e Turismo Ltda., no valor global de R$ 3.860.000,00, dos quais já foram executados R$ 250.124,86.

Tendo em vista o escopo definido para este trabalho, foi analisado o processo 53000.053458/2011, onde foi contratada, pelo Ministério das Comunicações – MC, a empresa EXEMPLUS Agência de Viagens e Turismo Ltda. EPP, CNPJ 02.977.786/0001-27, nos termos do Contrato nº 030/2011, firmado em 9.11.2011, cujo objeto é a "*PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE EVENTOS, COMPREENDENDO: PLANEJAMENTO, ORGANIZAÇÃO, PROMOÇÃO E EXECUÇÃO, INCLUINDO ELABORAÇÃO E FORNECIMENTO DE INFRA-ESTRUTURA"*, no valor global de R$ 3.860.000,00.

Tal contrato foi celebrado para contemplar toda a necessidade de organização de diversos eventos de responsabilidade do MC pelo período de um ano, a contar de sua assinatura. Com base na análise da documentação inicial do processo, foi verificado que, na etapa prévia à contratação pelo MC, foram encaminhadas internamente para a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do MC – SPOA, informações relativas à necessidade de organização da 10ª Oficina para Inclusão Digital, evento demandado pela Secretaria de Inclusão Digital daquele Ministério – SID, para o período previsto de 5 a 7.12.2011.

Para providenciar a contratação, o MC selecionou uma Ata de Registro de Preços em vigor, nos termos do Decreto nº 3.931/2001, gerenciada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI, datada de 29.9.2011, oriunda do Pregão eletrônico nº 12/2011, com os mesmos objeto e valor global do que viria a ter o Contrato nº 30/2011 do MC. O Termo de Referência do MC adotou os mesmos serviços e quantitativos presentes nessa Ata de Registro de Preço do MCTI, que dispunha de 270 itens diferentes.

O MC consultou, respectivamente, o MCTI e a empresa vencedora do citado Pregão,

a EXEMPLUS, por meio dos Ofícios nº 619 e 620/2011/CGRL/SPOA/SE-MC, ambos de 24.11.2011, sobre a possibilidade de aderir àquela Ata. O MCTI, em resposta, encaminhou o Ofício nº 1179/2011-CGRL/SPOA, de 28.10.2011, não identificando óbices a tal adesão, da mesma forma que a Empresa, em sua manifestação encaminhada no Ofício nº 015/2011, de 25.10.2011.

De forma concomitante, a SPOA-MC realizou uma pesquisa de preços junto a três empresas (Movimento Calango, LM Corporate e BSB Adventure), cujos valores de propostas comerciais, todas datadas de 26.10.2011 foram de R$ 4.583.358,97, R$ 4.812.526,92 e R$ 4.996.682,66, respectivamente, todas superiores ao valor da supracitada Ata. Desta forma, em 9.11.2011, após consultas internas sobre a disponibilidade orçamentária, o Ministério das Comunicações e a EXEMPLUS celebraram o contrato nº 30/2011, vigente até 8.11.2012, no mesmo valor do contrato firmado entre o MCTI e a EXEMPLUS no MCTI. O programa selecionado para o empenho global do contrato foi o 0750-Apoio Administrativo, vinculado à ação 2000-Administração da Unidade.

2.1.1.11 CONSTATAÇÃO 011

Favorecimento à empresa contratada, permitindo descumprimento parcial do contrato nº 30/2011, sem aplicação das devidas sanções contratuais.

Com relação à 10ª Oficina de Inclusão Digital, que deveria ser realizada pela empresa EXEMPLUS, com base no Contrato nº 30/2011, verificou-se que houve a celebração de outro contrato, nº 001/2011-SID-MC, com a empresa Neffa Gestão Turismo e Negócios Ltda., CNPJ: 12.851.850/0001-82, cujo objeto era a locação do Centro de Convenções de Vitória-ES para realização do evento, e fornecimento de Coffe-break, num total de 4.000 refeições.

Entende-se que a celebração do Contrato nº 001/2011-SID-MC representou favorecimento à empresa EXEMPLUS, pois permitiu que ela não cumprisse parte de seu contrato, nº 30/2011, se recusando a disponibilizar o local para realização do evento, sem que fossem aplicadas as devidas sanções contratuais.

Além disso, constatou-se que o valor constante no contrato nº 30/2011 para locação de espaços para realização de eventos do porte da 10ª Oficina de Inclusão Digital era muito inferior ao valor pago pela locação do Centro de Convenções de Vitória.

Como forma de esclarecer tal constatação apresenta-se abaixo um histórico dos fatos que ensejaram a celebração do Contrato nº 001/2011-SID-MC.

Inicialmente, por meio do Ofício/DECT/GABSECT nº 136/2011, de 19.9.2011, houve a manifestação do Governo do Estado do Espírito Santo, representado pelo Secretário de Estado de Ciência e Tecnologia, no sentido de receber naquele Estado a 10ª Oficina Nacional de Inclusão Digital, na primeira semana de dezembro de 2011.

Nesse sentido, foi elaborado pela Secretaria de Inclusão Digital – SID, do Ministério das Comunicações, o projeto executivo do evento, contendo, principalmente, a justificativa, público alvo, grade de programação e oportunidades de patrocínio.

Consta no Processo MC nº 53000.049223/2011-01, à folha 108, uma justificativa do Subsecretário de Ciência e Tecnologia do Governo do Estado do Espírito Santo, datada de 3.11.2011, declarando que, após realizada ampla pesquisa dentre as empresas organizadores de eventos em Vitória-ES, foi diagnosticado que o único local que poderia receber um evento do porte pretendido, com a previsão de presença de 1.500 pessoas/dia, seria o Centro de Convenções de Vitória.

Às folhas 126 a 128 do processo, consta uma Nota Técnica nº 15/2011/CGAGI/DEAF/SID-MC, de 9.11.2011, contendo uma proposta da SID de locar o Centro de Convenções de Vitória-ES para a 10ª oficina de Inclusão Digital, por meio de um processo de inexigibilidade de licitação. Vale destacar que nessa mesma data foi firmado o Contrato nº 30/2011 entre o Ministério das Comunicações e a empresa EXEMPLUS para organização de eventos, com previsão, em alguns itens da planilha orçamentária do Contrato, de fornecimentos de espaços físicos para tais realizações.

Foi informado, segundo a Nota Técnica citada, que o espaço físico necessário para atender as demandas do evento, teria: 1 auditório para 1.500 pessoas, 2 auditórios para 250 pessoas, 3 laboratórios com capacidade com capacidade para 30 computadores, 4 salas para 50 pessoas e espaço para 10 estandes. Também apresentou que seria necessário incluir serviço de alimentação, tipo coffee-break, haja vista que o Centro não aceitaria que esse serviço fosse terceirizado. De fato, consta no processo, à folha 113, um documento do Centro de Convenções, datado de 31.10.2011, no qual foi informado que não seriam aceitos serviços de alimentação terceirizada, em função do Centro de Convenções já oferecer esse serviço.

Essa Nota Técnica foi submetida à Consultoria Jurídica do MC – CONJUR, que gerou o Parecer nº 1497-2.05/2011/APC/CGAA/CONJUR-MC/AGU, de 16.11.2011, favorável à contratação do Centro de Convenções na modalidade de inexigibilidade. Em seguida, foram encaminhados os autos à SID. Foram anexadas ao processo outras propostas comerciais de eventos anteriores realizados no Centro de Convenções de Vitória e uma declaração do mesmo de que seus preços estariam compatíveis com os praticados no mercado, de acordo com orientação do referido Parecer Jurídico.

Com relação ao preço, constam no Processo, às folhas 109 a 112, as propostas comerciais para a locação do Centro de Convenções de Vitória-ES. A proposta de locação do espaço físico, datada de 25.10.2011, totalizou R$ 95.046,00, já com a inclusão do ISS (ISS (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza), para os dias 4 a 7.12.2011, pois, segundo informado pela SID, haveria a necessidade de alugar o dia 4.12.2012 para as atividades de montagem das estruturas, ainda que a realização do evento, com a presença dos participantes da Oficina e do público em geral estivesse prevista para o período entre 5 e 7.12.2011. A desmontagem foi programada para ser realizada durante as atividades de encerramento da Oficina, no dia 7.12.2011, já que seriam utilizados menos espaços para as atividades da Oficina nesse dia.

Além dessa proposta, houve outra, complementar, datada de 31.10.2011, referente ao fornecimento de coffee break, no valor de R$16,50 por pessoa, para 800 pessoas, em 5 ocasiões, totalizando 4.000 refeições, totalizando R$ 66.000,00. Assim, a soma das duas propostas resultou R$ 161.046,00.

Em nova Nota Técnica, de nº 17/2011/CGAGI/DEAF/SID-MC, datada de 25.11.2011, a SID encaminhou à SPOA o processo para a adoção das providências necessárias à contratação da locação do Centro de Convenções, para o evento na modalidade de inexigibilidade de licitação.

Nessa mesma data, o Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA, encaminhou o processo para a Coordenação-Geral de Recursos Logísticos – CGRL, de onde o Coordenador-Geral enviou o processo para a Coordenação de Suprimento e Patrimônio – COSUP, em 28.11.2011.

Em 29.11.2011, foi emitido pela Ordenadora de Despesas da SID (fl. 161) o Termo de inexigibilidade de licitação no valor de R$ 161.046,00, solicitando a ratificação do Termo pelo Secretário da SPOA, cujo atendimento se deu em 29.11.2011, com a sua assinatura, baseando-se no Art. 25 da Lei de Licitações, que trata das hipóteses de inexigibilidade.

Desta forma, em 30.11.2011, foi firmado o Contrato nº 001/2011-SID-MC, cujo objeto foi o seguinte:

"*Contratação de serviço de locação de espaço (fechado e climatizado) do Centro de Convenções de Vitória-ES, juntamente com mobiliário, equipamentos e alimentação, para a realização da 10ª Oficina para Inclusão Digital, pelo período de 4 a 7.12.2011, da seguinte forma:*

•*Um salão com capacidade para 1.500 pessoas*

•*Um salão com capacidade para 250 pessoas*

•*Um salão com divisão central, com capacidade para 250 pessoas e espaço para expositores*

•*Três salões com capacidade pra 30 pessoas*

•*Quatro solões com capacidade pra 50 pessoas*

•*Cinco serviços de alimentação para 800 pessoas cada, totalizando 4.000 refeições, contendo: café, água, suco de laranja, suco de garrafa, sanduíche Salgado, bolo e fruta da estação."*

O Contrato nº 30/2011 com a empresa EXEMPLUS, assinado em 9.11.2011, previa, entre os seus 270 itens, o fornecimento de espaços físicos e coffee break para a realização de eventos, nos termos apresentados abaixo:

ITEM	ESPECIFICAÇÃO	UN	QUANT.	PÇ UNIT CONTRATO 30/2011 (R$)	VALOR TOTAL(R$)
14	**COFFE BREAK - TIPO 1** SALGADOS (8 TIPOS): MINI SANDUÍCHE (SALAME ITALIANO, RICOTA, PALMITO, PICLES)/MINISANDUÍCHE PRIMAVERA (RÚCULA, TOMATE, OREGANO, SALSA, AIPO)/MINI-BAURU (COM PASTAS DE CAMARÃO, BROTOS, RICOTA COM BERINJELA, CENOURA, ASPARGOS, ALCACHOFRA, ALFACE, TOMATE)/PANELINHAS COM RECHEIOS VARIADOS (CHAMPIGNON, QUEIJO)/MINI-PAMONHAS/PASTELÃO DIVERSO/MIX DE FRUTAS SECAS/ENROLADINHOS DE PÃO (RECHEIOS VARIADOS)/ BISCOITOS SALGADOS (3 TIPOS)/PÃO DE QUEIJO - DOCES: DOCES (6 TIPOS): PANELINHAS (COM DOCE DE LEITE, NOZES, CASTANHA DE CAJU, FIOS DE OVOS E FRUTAS, NATA E FRUTAS DE ÉPOCA)/PALITINHOS ROMEU E JULIETA/BOLOS (3 TIPOS)/FRUTAS CRISTALIZADAS (COM NOZES, CASTANHAS DE CAJU)/PÃES VARIADOS E GELÉIAS VARIADAS/BISCOITOS DOCES VARIADOS BEBIDAS: ÁGUA (COM E SEM GÁS)/SUCOS NATURAIS COM FRUTAS DA REGIÃO/CAFÉ/LEITE/CHÁ	UND/PESSOA	1.200	13,00	15.600,00
15	**COFFE BREAK - TIPO 2** SALGADOS (4 TIPOS): MINI SANDUÍCHE (SALAME ITALIANO, RICOTA, PALMITO, PICLES)/MINISANDUÍCHE PRIMAVERA (RÚCULA, TOMATE, OREGANO, SALSA, AIPO)/MINI-BAURU (COM PASTAS DE CAMARÃO, BROTOS, RICOTA COM BERINJELA, CENOURA, ASPARGOS, ALCACHOFRA, ALFACE, TOMATE)/PANELINHAS COM RECHEIOS VARIADOS (CHAMPIGNON, QUEIJO)/MINI-PAMONHAS/PASTELÃO DIVERSO/MIX DE FRUTAS SECAS/ENROLADINHOS DE PÃO (RECHEIOS VARIADOS)/BISCOITOS SALGADOS	UND/PESSOA	3.000	12,00	36.000,00
16	**COFFE BREAK - TIPO 3** SALGADOS: VARIADADES DE BISCOITOS SALGADOS (3 TIPOS)/PÃO DE QUEIJO - DOCES: BISCOITOS DOCES VARIADOS (3 TIPOS) - BEBIDAS: ÁGUA (COM E SEM GÁS)/CAFÉ/SUCO	UND/PESSOA	7.600	8,00	60.800,00
263	ESPAÇO FÍSICO EM AMBIENTE HOTELEIRO, COM CAPACIDADE PARA ATENDER ATÉ 30 LUGARES	DIÁRIA (10H)	25	186,99	4.674,75
264	ESPAÇO FÍSICO (AUDITÓRIO, SALA OU ESPAÇOS MULTI USO) - CAPACIDADE P ATENDER ATÉ 50 PESSOAS DENTRO OU FORA DE AMBIENTE HOTELEIRO	DIÁRIA (10H)	100	198,00	19.800,00
265	ESPAÇO FÍSICO (AUDITÓRIO, SALA OU ESPAÇOS MULTI USO) - CAPACIDADE P ATENDER 51 A 100 PESSOAS DENTRO OU FORA DE AMBIENTE HOTELEIRO	DIÁRIA (10H)	15	300,00	4.500,00
266	ESPAÇO FÍSICO (AUDITÓRIO, SALA OU ESPAÇOS MULTI USO) - CAPACIDADE P ATENDER 101 A 300 PESSOAS DENTRO OU FORA DE AMBIENTE HOTELEIRO	DIÁRIA (10H)	12	800,00	9.600,00
267	ESPAÇO FÍSICO (AUDITÓRIO, SALA OU ESPAÇOS MULTI USO) - CAPACIDADE P ATENDER 301 A 500 PESSOAS DENTRO OU FORA DE AMBIENTE HOTELEIRO	DIÁRIA (10H)	10	1.100,00	11.000,00
268	ESPAÇO FÍSICO (AUDITÓRIO, SALA OU ESPAÇOS MULTI USO) - CAPACIDADE P ATENDER DE 501 A 1000 PESSOAS DENTRO OU FORA DE AMBIENTE HOTELEIRO	DIÁRIA (10H)	4	2.000,00	8.000,00

ITEM	ESPECIFICAÇÃO	UN	QUANT.	PÇ UNIT CONTRATO 30/2011 (R$)	VALOR TOTAL(R $)
269	ESPAÇO FÍSICO (AUDITÓRIO, SALA OU ESPAÇOS MULTI USO) - CAPACIDADE P ATENDER ACIMA DE 1001 E ATÉ 2000 PESSOAS DENTRO OU FORA DE AMBIENTE HOTELEIRO	DIÁRIA (10H)	4	2.515,00	10.060,00
270	SALA DE APOIO COM CAPACIDADE PARA ATÉ 10 PESSOAS	DIÁRIA (10H)	6	80,50	483,00

Cabe destacar que, quando da realização do evento, houve a disponibilização pelo Centro de Convenções de alguns espaços físicos que foram utilizados na organização da 10ª Oficina, mas que não estavam explicitamente citados na Proposta, a seguir:

Espaços citados na Proposta Comercial de locação de espaços físicos	Espaços disponibilizados não citados na Proposta Comercial de locação de espaços físicos (extra-proposta)
Pavimento	
Térreo	**Térreo**
Salão Santo Antônio - "A"	Salão Fonte Grande - "A"
Salão Santo Antônio - "B"	Salão Fonte Grande - "B"
1º Pavimento	Salão Canaã
Salão Vitória	Sala Camburi
2º Pavimento	Hall de Entrada
Sala das Andorinhas	**1º Pavimento**
Sala Monte Belo	Camarim
Sala dos Navegantes	**2º Pavimento**
Sala Beija-Flor	Espaço Coffee Break/Hall
Sala Gruta da Onça	-
Sala Anchieta	-
Sala das Paneleiras	-
Sala Mãe D` Água	-

O orçamento das propostas comerciais do Centro de Convenções pra tal evento é apresentado a seguir:

Descrição Nota Técnica nº 15/2011 SID (folha 126)	Qt.	Dias	Preço unitário (R$)	Valor Centro de Convenções Vitória-ES (R$)	Valor Centro com 5% ISS	Obs.
Salão para 1.500 pessoas	1	4	12.000,00	48.000,00	50.400,00	Salão Vitória (1º Pavimento)
Salão para 250 pessoas	2	4	2.560,00	20.480,00	21.504,00	Salão Santo Antônio A, Salão Santo Antônio B e Sala Gruta da Onça
Salão pra 30 pessoas	3	4	906,67	10.880,00	11.424,00	Salão Mãe D'água , Salão Paneleiras e Salão Beija Flor
Sala para 50 pessoas	4	4	697,50	11.160,00	11.718,00	Sala Anchieta, Sala dos Andorinhas, Sala Monte Belo e dos Navegantes.
Fornecimento de Coffee Break (fornecimento exigido pelo Centro de Convenções) com5 serviços para 800 pessoas cada.	800	5	16,50	62.857,14	66.000,00	
Espaços não cobrados diretamente na proposta comercial do Centro de Convenções, mas disponibilizados para o evento						
Salão Fonte Grande - "A"						Uso: Apresentações Culturais do Evento e depósito de materiais.
Salão Fonte Grande - "B"						Uso: Exposição
Salão Canaã						Uso:coffee break térreo e coquetel
Sala Camburi						Uso: organização e sala de imprensa
Espaço 2º Pavimento						Uso:coffee Break
Espaço da Entrada (térreo)						Uso: Credenciamento
Total (R$)				**153.377,14**	**161.046,00**	

De posse dessa informação, foi realizada uma simulação de quanto custaria essa mesma contratação realizada, nos termos do Contrato nº 30/2011, de acordo com os itens equivalentes nesse Contrato, o que resultaria no seguinte:

Descrição Nota Técnica SID (folha 126)	Código equivale Contrato 30/2011	Qt.	Diárias	Preço unitário (R$)	Valor com base no Contrato nº 30/2011 (R$)	Obs.:
Salão para 1.500 pessoas	269	1	4	2.515,00	10.060,00	-
Salão para 250 pessoas	266	3	4	800,00	9.600,00	-
Salão pra 30 pessoas	263	3	4	186,99	2.243,88	-
Sala para 50 pessoas	264	4	4	198,00	3.168,00	-

Descrição Nota Técnica SID (folha 126)	Código equivale Contrato 30/2011	Qt.	Diárias	Preço unitário (R$)	Valor com base no Contrato nº 30/2011 (R$)	Obs.:
Fornecimento de Coffee Break (fornecimento exigido pelo Centro de Convenções). 5 serviços para 800 pessoas cada.	14	800	5	13,00	52.000,00	-
Espaços não cobrados diretamente na proposta comercial do Centro de Convenções, mas disponibilizados para o evento						
Salão Fonte Grande - "A"	266	2	4	800,00	6.400,00	Equivalente ao Salão Antônio (A e B)
Salão Fonte Grande - "B"	266	1	4	800,00	3.200,00	Equivalente a Sala Gruta da Onça
Salão Canaã	266	2	4	800,00	6.400,00	Equivalente ao Salão Antônio (A e B)
Sala Camburi	264	1	4	198,00	792,00	Equivalente a Sala dos Navegantes
Espaço Coffee Break 2º Pavimento	266	1	4	800,00	3.200,00	Equivalente a Sala Gruta da Onça
Espaço para Credenciamento (térreo)	263	3	4	186,99	2.243,88	Equivalente a Sala Beija Flor
Total (R$)					**99.307,76**	

Observa-se desta forma, que a contratação do local para realização da 10ª Oficina de Inclusão Digital, diretamente com o Centro de Convenções de Vitória, por meio do Contrato de inexigibilidade nº 001/2011-SID-MC, acarretou um pagamento a maior de R$ 61.738,24 ao MC, resultado das diferenças entre os totais dos dois quadros anteriores.

Segundo informado pela Coordenadora do Departamento de Articulação e Formação – DEAF, em entrevista realizada em 19.4.2012, a empresa EXEMPLUS se recusou a realizar os serviços de locação do espaço, não tendo sido, no entanto, documentada formalmente tal recusa.

Com relação ao fornecimento de alimentação, constatou-se que, além dos coffe-breaks oferecidos pelo Centro de Convenções, houve fornecimento de almoços, fornecidos pela Empresa EXEMPLUS, nos termos o Contrato nº 30/2011, conforme consta na Nota Fiscal nº 1827 de 14.12.2011. Tais almoços foram servidos em local próximo, porém externo, ao Centro de Convenções, segundo informado pela Coordenadora do DEAF/SID, já que havia a vedação à prestação desse tipo de serviço de alimentação por terceiros nas dependências do Centro de Convenções. A Coordenadora informou, ainda, que a cozinha apresentava limitações para fornecer almoços para a quantidade estimada de pessoas, além de tratar-se de uma cozinha especializada apenas em comida árabe.

Já para o coffee break, a SID entendeu que o próprio Centro de Convenções poderia fornecê-lo, pois seria uma atividade para concentrar as pessoas no Centro de Convenções no início dos trabalhos, e a diferença de preços não seria muito significativa, uma vez que o Centro de Convenções apresentou o valor de R$16,50/pessoa em sua proposta, e a EXEMPLUS o faria por R$13,00/pessoa, conforme item 14 – Coffee Break tipo I.

Contudo, em que pese a SID achar que a diferença de preço não seria muito significativa, observa-se que o valor total da diferença, levando-se em conta as 4.000 refeições contratadas, seria de R$ 14.000,00. Que somado a diferença apontada na locação dos espaços, culminaria em um pagamento a maior total de R$ 74.738,24 ao Ministério.

Desta forma, entende-se que a empresa EXEMPLUS, contratada desde 9.11.2011, deveria apresentar, após uma demanda formal do Ministério, uma proposta de local naquela cidade, ainda que não fosse o próprio Centro de Convenções de Vitória, já que o Contrato nº 30/2011 previa a disponibilização de espaços físicos para realização de eventos, e de acordo com a Cláusula 2.1, previa que "*os serviços deverão ser utilizados em todo o território nacional*".

Nesse sentido, identificou-se desconformidade relacionada a não aplicação das devidas sanções à empresa Exemplus por ela ter se recusado a cumprir suas obrigações contratuais, já que não apresentou nenhuma proposta de espaço, no Centro de Convenções ou em outro local, para realização do evento.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Por meio do Ofício nº 278/SPOA/SE-MC, de 6.7.2012, que encaminhou a Nota Técnica nº 04/SPOA/SE-MC, de mesma data, foi manifestado o seguinte:

"*Conforme se verifica do Memorando n° 161/2012/SID-MC, de 06.07.2012, anexo por cópia, o evento em questão foi realizado por intermédio de uma parceria entre o Governo do Estado do Espírito Santo, a Prefeitura Municipal de Vitória e este Ministério. Segundo consta do citado Memorando, somente em 22.11.2011, ficou estabelecido que caberia ao MC arcar com as despesas relacionadas com a locação do espaço onde se daria o evento. O mesmo expediente, informa que em 25.11.2012, foi esta Subscretaria cientificada sobre esta questão. Uma vez cientificada, esta SPOA acionou a recém contratada empresa de eventos para verificar a possibilidade da mesma promover a aludida contratação. Como resposta a Empresa contratada informou da impossibilidade de atender a esta demanda, uma vez que a mesma não havia sido demandada de forma tempestiva, visto que o contrato estabelece na cláusula terceira – das obrigações da contratante, item 3.2, prazo mínimo de 10 dias úteis de antecedência do evento para apresentação de demandas (contrato em anexo). Considerando-se que a recusa encontrava-se lastreada em cláusula contratual, não restou outra alternativa para a administração senão promover a contratação sob a forma apresentada. Uma vez definido o espaço e a contratada, viu-se este Ministério obrigado a realizar a contratação do cofee-break com a mesma instituição, em razão de cláusula de exclusividade (muito comum em locação de espaços físicos para eventos), fato este já devidamente comprovado e analisado por essa equipe de auditores. Assim, ante aos fatos apresentados, não restou alternativa a esta Administração, senão realizar a citada contratação na forma descrita, sob pena de prejudicar o evento que já havia sido divulgado e cujo cancelamento prejudicaria o alcance dos objetivos institucionais, e consequentemente ao interesse público*."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Segundo o referido Memorando n° 161/2012/SID-MC, de 6.7.2012, ratificado por correio eletrônico de 4.7.2012 do Secretário de Estado de Ciência, Tecnologia, Inovação, Educação Profissional e Trabalho (em exercício) do Governo do Estado do Espírito Santo, foi acordado em

22.11.2011 que a locação do Centro de Convenções de Vitória ficaria a cargo do Ministério das Comunicações, já que o Governo daquele Estado argumentara que não dispunha de orçamento suficiente para arcar com os custos do Centro e que em contrapartida, ficaria com a responsabilidade de realizar a articulação local para a realização do evento e o pagamento do coquetel de abertura. Destaque-se que essas informações não constavam nos autos quando da análise desta CGU.

Contudo, essa informação é contraditória às informações contidas na Nota Técnica nº 15/2011/CGAGI/DEAF/SID-MC, de 9.11.2011, na qual a SID já sugeria a locação, pelo MC, por inexigibilidade de licitação, do Centro de Convenções de Vitória/ES, e na qual já constava o encaminhamento dos autos e da minuta de contrato para análise Jurídica, cujo Parecer foi favorável à contratação nessa modalidade, em 16.11.2011.

Verifica-se, desta forma, que a SID, área demandante do evento, já tinha ciência da necessidade de se locar o Centro de Convenções de Vitória, antes mesmo da assinatura do Contrato nº 30/2011, firmado em 9.11.2011, haja vista a data da Nota Técnica nº 15/2011/CGAGI/DEAF/SID-MC, de 9.11.2011, bem como a data das propostas comerciais para a locação do Centro datadas de 25.10.2011 e 31.10.2011.

Além disso, cumpre destacar que o processo nº 53000.053458/2011-99, do Ministério das Comunicações, foi autuado tendo como assunto "*contratação de empresa de eventos*" e como interessado "*a 10ª Oficina para Inclusão Digital*", cuja demanda originou o processo, e a CGRL/SPOA participou de todas as etapas de contratação dessa empresa. Ressalta-se, também, que no Memorando nº 613/CGRL/SPOA/SE/MC, de 20.10.2011, o Coordenador-Geral solicitou a sua Coordenação de Suprimento e Patrimônio – COSUP as providências necessárias para a contratação de empresa especializada em eventos, "*tendo em vistas a realização da 10ª Oficina para Inclusão Digital*", não existindo no citado processo, até aquele momento, qualquer demanda interna por outros eventos, além da 10ª Oficina.

Em resposta a S.A. nº 201204029/002, de 18.6.2012, a Nota Técnica nº 04/SPOA/SE-MC, de 6.7.2012 , a própria SPOA apresentou que " (…) *por oportuno que a adesão ao Pregão Eletrônico n° 12/2011, ocorreu após avaliação detalhada do MC dos itens que compõem aquele Pregão, concluindo-se na ocasião que os itens ali contidos atendiam as necessidades do MC, sem que com isto houvesse a necessidade de se deflagrar procedimento licitatório específico, o que certamente acarretaria em ônus adicional para a União, quer seja sob o ponto de vista de recursos humanos que estariam dedicados a nova licitação, quer seja sob os aspectos orçamentários (o custo de se realizar uma licitação), além do tempo a ser dispendido para tal tarefa, o que retardaria o alcance dos objetivos almejados"*.

Verifica-se portanto, que a SPOA e a CGRL, que coordenaram todo o processo de adesão da Ata do MCTI e contratação da Empresa Exemplus pelo MC, tinham conhecimento dos itens referentes à locação de espaços físicos disponíveis no Contrato nº 30/2011 com tal Empresa, da necessidade de realização da 10ª Oficina pela SID e da antecedência contratual mínima para que essa Empresa fosse comunicada sobre a realização de um evento. Nesse sentido, tendo em vista as interações necessárias entre a SID (demandante) e a CGRL/SPOA (contratante), não há como conceber a ignorância da segunda, com relação à necessidade de locação do Centro de Convenções de Vitória.

De acordo com informação prestada pela Coordenadora do Departamento de Articulação e Formação – DEAF/SID (responsável por solicitar, acompanhar e posteriormente atestar as Notas Fiscais referentes à realização da *"10ª Oficina para Inclusão Digital"*), em entrevista realizada em 19.4.2012, o próprio Coordenador-Geral da CGRL a teria orientado a realizar o processo de contratação direta da locação do Centro de Convenções de Vitória, diretamente pela SID, em função da empresa Exemplus se recursar a prestar tal serviço.

Com relação à responsabilidade da empresa Exemplus, foi observado, durante esta análise, que o Contrato nº 30/2011, em sua Subcláusula 3.2, de fato, dispunha como uma obrigação do Contratante a de disponibilizar ao Contratado a relação de participantes nos eventos e demais informações necessárias no prazo mínimo de 10 dias úteis antes do início do evento, o que resultaria na data máxima de 21.11.2011, para a comunicação tempestiva à Exemplus e para que a mesma iniciasse a organização do evento em 5.12.2012.

Todavia, diante dos fatos apresentados acima, tendo em vista que o Contrato nº 30/2011 foi celebrado em função da 10ª Oficina para Inclusão Digital, e que o Ministério das Comunicações já sabia da necessidade de se locar o Centro de Convenções de Vitória para realização do evento, haja vista essa ser a única opção de espaço para realização do evento naquela cidade, verifica-se que a empresa Exemplus tomou conhecimento da necessidade de se locar o espaço, dentro do prazo previsto na Subcláusula 3.2 do contrato, mesmo que essa demanda não tenha sido devidamente formalizada.

Evidencia esta constatação a informação prestada pela Coordenadora do DEAF/SID, em entrevista realizada em 19.4.2012, de que a Empresa Exemplus teria se recusado verbalmente a realizar os serviços de locação do espaço para a 10ª Oficina, não tendo sido, no entanto, documentada formalmente tal recusa.

Após tomar ciência desta constatação, por meio da versão preliminar deste relatório, datada de 22.10.2012, a SPOA se manifestou na Nota Informativa nº 03/SPOA/SE-MC, encaminhada mediante Ofício nº 414/SPOA/SE-MC, de 29.10.2012, nos seguintes termos:

*"**SUMARIO EXECUTIVO***

1. Trata-se da apresentação de esclarecimentos à equipe de auditoria da Controladoria-Geral da União referente ao Relatório Preliminar de Auditoria n° 201204029, especificamente quanto ao item 2.1.1.11, constatação 011 do citado Relatório.

INFORMAÇÕES

2. O presente item refere-se à contratação do serviço de locação de espaço para a realização da 10ª Oficina de Inclusão Digital.

3. Concluiu a Controladoria-Geral da União que houve favorecimento à empresa contratada (Contrato n° 30/2011) por considerar contraditória as informações apresentas por esta Subsecretária.

4. Assim consignou a CGU em seu Relatório (fls. 62)

*'Contudo, essa informação **é contraditória** às informações contidas na Nota Técnica n° 15/2011/CGAGI/DEAF/SID-MC, de 9.11.2011, na qual a SID já sugeria a locação, pelo MC, por inexigibilidade de licitação, do Centro de Convenções de Vitória/ES, e na qual já constava o encaminhamento dos autos e da minuta de contrato para análise Jurídica, cujo Parecer foi favorável à contratação nessa modalidade, em 16.11.2011.*

*Verifica-se, desta forma, que a SID, área demandante do evento, **já tinha ciência da necessidade de se locar o Centro de Convenções de Vitória, antes mesmo da assinatura do Contrato n° 30/2011**, firmado em 9.11.2011, haja vista a data da Nota Técnica n° 15/2011/CGAGI/DEAF/SID-MC, de 9.11.2011, bem como a data das propostas comerciais para a locação do Centro datadas de 25.10.2011 e 31.10.2009.*

Além disso, cumpre destacar que o processo n° 53000.053458/2011-99, do Ministério das Comunicações, foi autuado tendo como assunto 'contratação de empresa de eventos' e como interessado 'a 10ª Oficina para Inclusão Digital' cuja demanda originou o processo, e a CGRL/SPOA participou de todas as etapas de contratação dessa empresa. Ressalta-se, também, que no Memorando n° 613/CGRL/SPOA/SE/MC, de 20.10.2011, o Coordenador-Geral solicitou a sua Coordenação de Suprimento e Patrimônio – COSUP as providências necessárias para a contratação de empresa especializada em eventos, 'tendo em vistas a realização da 10ª Oficina para Inclusão Digital', não existindo no citado processo, até aquele momento, qualquer demanda interna por outros eventos, além da 10ª Oficina.' (grifei)

5. Mais adiante concluiu:

*'**Verifica-se portanto, que a SPOA e a CGRL**, que coordenaram todo o processo de adesão da Ata do MCTI e contratação da Empresa Exemplus pelo MC, **tinham conhecimento** dos itens referentes à locação de espaços físicos disponíveis no Contrato n° 30/2011 com tal Empresa, da necessidade de realização da 10ª Oficina pela SID e da antecedência contratual mínima para que essa Empresa fosse comunicada sobre a realização de um evento. Nesse sentido, tendo em vista as interações necessárias entre a SID (demandante) e a CGRL/SPOA (contratante), não há como conceber a ignorância da segunda, com relação à necessidade de locação do Centro de Convenções de Vitória.' (grifei)*

6. Contudo a aparente contradição pode ser esclarecida conforme se verificará a seguir.

7. A 10ª Oficina de Inclusão Digital é um evento de âmbito nacional envolvendo a participação de mais de 4 (quatro) mil pessoas.

8. Neste contexto, a Secretaria de Inclusão Digital buscou ao longo de 2011, não só definir o local, como também instituições parceiras que pudessem colaborar com a realização deste evento.

9. Após inúmeros convites e tratativas, o Governo do Estado do Espírito Santo se dispôs a firmar tal parceria - Ofício DECT/GABSECT n° 136/2011, de 19/09/2011 (já analisado e incluído no Relatório CGU).

10. A partir daquela data, ou seja, 19/09/2011 foram realizadas uma série de reuniões com aquele Governo, de modo a se definir com clareza o papel de cada partícipe no evento.

11. Desde o início das negociações ficou acordado o Governo do Espírito Santo iria envidar esforços para custear as despesas de locação do espaço para realização do evento, uma vez que o MC não dispunha naquela ocasião, de contrato que amparasse a realização de tal despesa.

12. Situação acordada, passou a SID a deflagrar os procedimentos relativos à consolidação dos preparativos e divulgação do evento para a sociedade.

13. Registre-se por oportuno que durante a implementação destes preparativos a SID não conseguiu uma manifestação definitiva sobre a questão, sendo sempre informados de que o assunto estava sendo equacionado. Em razão do grande interesse do Estado na realização do evento, este Ministério acreditou que o assunto seria superado pelo Governo do Estado do Espírito Santo.

14. Entretanto, com a aproximação da data do evento, e diante desta incerteza, levando-se em consideração os impactos negativos que um cancelamento do evento traria, não só aos objetivos institucionais (interesse público) como também à imagem da Secretaria e porque não dizer do MC, afinal o evento é do Ministério das Comunicações e não do Governo do Espírito Santo, a SID deflagrou, em paralelo, ações alternativas.

15. Desta forma o que foi entendido como contraditório, na realidade foi uma iniciativa preventiva diante do cenário de incerteza vivenciado.

16. A situação era então a seguinte:

17. Caso o Governo do Espírito Santo não confirmasse seu compromisso de custear a locação do espaço, o MC poderia:

1. Fazer uso do seu Contrato de Eventos (n° 30/2011) firmado com a empresa Exemplus;

2. Tendo em vista que o Contrato n° 30/2011 dispunha de prazo mínimo para abertura da demanda, o MC conhecedor deste fato até mesmo enquanto minuta de contrato (posto tratar-se de contrato padrão derivado de ata de registro de preços), deflagrar, de forma preventiva, processo de contratação dos serviços de locação sob a forma de inexigibilidade.

18. Caso o Governo do Espírito Santo confirmasse que custearia a locação de espaço, caberia ao MC:

- Não deflagrar junto à contratada tais serviços;

- Arquivar o processo de contratação direta.

19. Quanto a ser fazer uso do Contrato n° 30/2011, ressalte-se que uma vez emitida a OS para locação do espaço, duas situações indesejáveis ocorreriam:

1ª A empresa contratada iria disponibilizar um espaço e cobraria por ele; e

2º Ciente de tal fato, o Governo do Espírito Santo deixaria de envidar esforços para o pagamento desta despesa.

20. Como um dos fatores preponderantes da escolha do local para a realização do evento no Espírito Santo foi o custeio por parte do parceiro das despesas de locação, decidiu o MC aguardar o equacionamento do assunto por parte daquele Estado.

21. Entretanto, como a própria equipe de auditoria pode constatar, apesar da insistência da SID, o Governo do Espírito Santo não conseguiu promover a locação do espaço, e pior, só confirmou esta informação sob a forma definitiva em 22/11/2011. Registre-se por oportuno que em 22/11/2012, os técnicos da SID, foram convidados e participaram de reunião na cidade de Vitória/ES, para os acertos finais sobre a iniciativa. Até aquele instante e em razão da ausência de manifestação contrária do Governo Estadual, os técnicos da SID acreditavam que o Governo do Estado iria manter o compromisso assumido, sendo desnecessária qualquer iniciativa adicional por parte do MC.

22. Conforme também já comprovado pela equipe de auditoria, o prazo limite para abertura desta demanda junto a empresa exemplus venceu em 21/11/2011. Como o MC só foi notificado oficialmente pelo Governo do Espírito Santo em 22/11/2011, não foi possível utilizar o citado contrato para a prestação de tal serviço.

23. Destarte ciente dos prejuízos a toda sociedade que o cancelamento do evento naquela data traria, buscou o MC a alternativa legal que equacionaria esta questão qual seja a efetivação do Contrato n° 01/2011/SID-MC.

24. Por todo o exposto, restou evidenciado que:

1. O MC tinha ciência da necessidade de alocação do espaço para realização do evento;

2. Que o Governo do Espírito Santo na parceria que culminou com a definição do local para a realização da oficina, se dispôs a custear as despesas com a locação, tratativas estas que vinham sendo implementadas nas diversas reuniões ocorridas com este Ministério. Tal conclusão deriva do e-mail encaminhado por aquele Governo à SID, onde ao informar da impossibilidade de suportar a despesa, afirma '....na época, não dispunha de orçamento suficiente para arcar com os custos do centro de convenções....'. Ou seja até 22/11/2012, a responsabilidade sobre a locação recaía sobre aquele Estado.

3. Que diante da incerteza/ausência da comprovação da locação por parte do Governo do Estado do Espírito Santo e, em face dos prejuízos que adviriam do cancelamento do evento, o MC deflagrou medida preventiva (abertura de processo para contratação do espaço);

4. Que tal processo poderia ser arquivado a qualquer tempo (antes da assinatura do contrato), caso o Governo do Estado do Espírito Santo cumprisse com o acordado.

5. Que o contrato nº 30/2011 tinha cláusula de prazo mínimo para apresentação de demanda;

6. Que a confirmação da impossibilidade de custeio daquela despesa pelo Governo do Espírito Santo só ocorreu em 22/11/2011.

7. Que esta data impedia o uso do contrato nº 30/2011 (data limite do contrato para este caso era 21/11/2011).

25. Outrossim, informo que este Ministério a partir do corrente exercício, instituiu e implantou o Comitê de Eventos, com a finalidade de orientar, padronizar, planejar, e melhor gerir as iniciativas relacionadas com a realização de eventos no MC, auxiliando assim as unidades do MC, de modo a oferecer um tratamento adequado à situações como a vivenciada durante a citada contratação. Segue em anexo, cópia do processo nº 53000.014686/2012-24 contendo todas as iniciativasjá implementadas no âmbito daquele Comitê.

CONCLUSÃO

26. Apresentados estes esclarecimentos adicionais, peço que seja reavaliada a recomendação contida no ITEM 2.1.1.11, constatação 011 do Relatório Preliminar n° 201204029."

Com relação à manifestação acima, entende-se que as justificativas apresentas pela SPOA não podem prosperar, tendo em vista não serem capazes de elidir a principal questão levantada neste apontamento, que seria a utilização da contratação direta nº 001/2011-SID-MC, com a empresa Neffa Gestão Turismo e Negócios, para locação do Centro de Convenções de Vitória-ES e fornecimento de Coffe-break, em detrimento do Contrato n° 30/2011, permitindo descumprimento parcial desse contrato, sem aplicação das devidas sanções contratuais, e acarretando pagamento a maior de R$ 74.738,24 para a Administração.

De acordo com a SPOA, o processo de contratação direta do Centro de Convenções de Vitória teria sido iniciado antes mesmo do MC ter certeza se arcaria ou não com os custos da locação do espaço para realização do evento, como forma de garantir a realização da 10ª Oficina de Inclusão Digital, ameaçada pela ausência de posicionamento definitivo por parte do Governo do Espirito Santo, quanto ao custeio da locação.

Além disso, a SPOA informou que não fez uso do Contrato n° 30/2011, pois após emitida a OS para locação do espaço, duas situações indesejáveis ocorreriam:

"1ª A empresa contratada iria disponibilizar um espaço e cobraria por ele; e

2ª Ciente de tal fato, o Governo do Espírito Santo deixaria de envidar esforços para o pagamento desta despesa."

Com relação à primeira justificativa, cumpre informar que tanto para o contrato nº

30/2011, quanto para a contratação direta nº 001/2011-SID-MC, se a empresa Neffa Gestão Turismo e Negócios disponibilizasse o espaço haveria cobrança de sinal, pois consta na proposta de preço encaminhada pelo Centro de Convenções de Vitória, em 25.10.2011, o seguinte trecho: "*Os bloqueios serão realizados mediante disponibilidade do salão, assinatura do contrato e o consequente pagamento do sinal de 20% sobre o valor total do serviço/locação aqui previsto(...).* ***O sinal garantirá a reserva do local e não será devolvido em caso de cancelamento da reserva****. Tal sinal será deduzido por ocasião do faturamento"*. (grifou-se)

Observa-se, desta forma, que, caso a empresa contratada no Contrato nº 30/2011, disponibilizasse o espaço e cobrasse por ele, o valor máximo cobrado seria o referente ao sinal, que no caso seria de R$ 19.861,55, referente à 20% do valor total (R$ 99.307,76, conforme demonstrado anteriormente neste ponto), valor inferior ao sinal devido no Contrato nº 01/2011-SID-MC, que totalizaria em R$ 32.209,20 (20% de R$ 161.046,00, valor total do Contrato nº 01/2011-SID-MC), representando um risco de perda de R$ 12.347,65.

É importante frisar que o risco de perda apresentado acima, não considera o custo administrativo envolvido no processo de contratação direta, que é muito superior ao custo da emissão de uma Ordem de Serviço à empresa contratada no Contrato nº 30/2011.

Com relação à segunda justificativa, ela também se aplicaria tanto à utilização do Contrato nº 30/2011, quanto à contratação direta realizada pela SID. Sendo que, a probabilidade do Governo do Espírito Santo tomar ciência da intenção de locação do Centro de Convenções mediante contratação direta seria maior que a probabilidade daquele Governo ter ciência da emissão de uma OS à contratada do Contrato nº 30/2011, tendo em vista a emissão da OS se tratar de um processo interno do Ministério, que não exige divulgação, ao contrário de uma contratação direta a qual deve ser publicada no Diário Oficial.

Além disso, a partir do momento em que o Ministério das Comunicações iniciou as tratativas para locação do Centro de Convenções de Vitória, a data para realização do evento estaria comprometida, e caso o Governo do Estado do Espírito Santo consultasse sobre sua disponibilidade seria informado sobre o processo de locação por parte do MC, o que demonstra que a segunda justificativa é desarrazoada.

Outro ponto que merece ser esclarecido refere-se à afirmativa da SPOA de que: "*Entretanto, como a própria equipe de auditoria pode constatar, apesar da insistência da SID, o Governo do Espírito Santo não conseguiu promover a locação do espaço, e pior, só confirmou esta informação sob a forma definitiva em 22/11/2011*".

Todavia, o que a equipe de auditoria de fato constatou foi que o Ministério das Comunicações já tinha conhecimento da necessidade de se locar o Centro de Convenções de Vitória, antes mesmo da assinatura do Contrato nº 30/2011, firmado em 9.11.2011, haja vista a data da Nota Técnica nº 15/2011/CGAGI/DEAF/SID-MC, de 9.11.2011, bem como a data das propostas comerciais para a locação do Centro datadas de 25.10.2011 e 31.10.2011. Além disso, não consta nos autos examinados, e nem nas manifestações apresentadas pela SPOA, qualquer documento, como ata de reunião, por exemplo, que confirme que o Governo do Espírito Santo, só em 22.11.2011, confirmou de forma definitiva, que não conseguiria promover a locação do espaço.

Desta forma, diante todo o exposto, tendo em vista as justificativas apresentadas não serem suficientes para elidirem as falhas constatadas neste ponto, mantêm-se as recomendações abaixo.

RECOMENDAÇÃO 001:

Adotar as medidas necessárias no sentido de apurar responsabilidades quanto a inércia da SPOA em não exigir da empresa Exemplus o cumprimento de cláusula do Contrato nº 30/2011-MC quanto à locação de espaço para a realização da 10ª Oficina de Inclusão Digital em Vitória-ES.

RECOMENDAÇÃO 002:

Caso a apuração recomendada, no item anterior, conclua, por meio de evidências materiais ou testemunhais que houve recusa da empresa em realizar a locação de espaço em Vitória/ES, que sejam adotadas as medidas necessárias no sentido de recuperar os valores relativos ao pagamento a maior, originado pela não utilização do Contrato nº 30/2011-MC para a locação no Centro de Convenções de Vitória-ES, no valor de R$ 74.738,24.

2.1.1.12 CONSTATAÇÃO 012

Ausência de planejamento adequado para a contratação da empresa responsável pela realização de eventos de responsabilidade do Ministério das Comunicações.

Com base na análise do Processo 53.000.053458/2011-99, verificou-se que o Ministério das Comunicações não realizou adequadamente a etapa de planejamento para a contratação da Empresa EXEMPLUS, para prestação de serviço de organização de eventos, nos termos do Contrato nº 30/2011.

Por meio da S.A. 201202452/003, de 27.3.2012, foi solicitada a apresentação de cópia dos documentos referentes às demandas das diversas áreas do MC junto à SPOA/MC, que tivessem contribuído para o dimensionamento do montante contratual de R$ 3.860.000,00, incluindo aqueles documentos complementares relativos à demanda para a organização dos preparativos da 10ª Oficina para Inclusão Digital, em Vitória-ES, já que não constava a solicitação formal da SID para a CGRL na documentação do processo.

A resposta se deu por meio do Ofício nº 152/2012/SPOA/SE-MC, de 30.3.2012, que encaminhou a Nota Informativa nº 11/2012/CGRL/SE-MC e os Memorandos nº 25/2011-ASCOM/GM/MC, de 9.8.2011 e nº 33/DEAF/SID-MC, de 25.10.2011.

No primeiro Memorando, a Assessoria de Comunicação Social do MC – ASCOM solicitou providenciar a contratação de uma empresa de eventos para atender às necessidades de realização de Encontros, Seminários, *Workshops* do Ministério, citando 2 (dois) eventos: o Seminário de Rádio Digital, previsto para 1.9.2011, no Auditório da ECT e o *Workshop* sobre o Funttel, previsto para o mês de outubro no MC.

O Memorando nº 33/DEAF/SID-MC, encaminhado à CGRL, tratou da demanda geral da SID por eventos, o que contemplaria, além da Oficina de Inclusão Digital, o Seminário do Programa Nacional de Apoio à Inclusão Digital nas Comunidades – Telecentros BR, Audiências Públicas e Câmaras Técnicas para publicações e avaliações de editais e propostas e Eventos regionais.

A única demanda concreta observada no processo durante a etapa prévia à contratação, foi aquela referente à 10ª Oficina para Inclusão Digital, evento demandado pela SID, cujo valor, posteriormente faturado e pago pelo MC, foi de R$ 231.978,00, o que seria equivalente a apenas 6% do valor global do contrato. Tal fato pôde ser ratificado por meio de *checklist* interno (fls. 249 e 250 do processo 53.000.053458/2011-99) preenchido pela CGRL, em 7.11.2011, no item "*Justificativa e demonstração do interesse e necessidade da aquisição/contratação pela Administração*", em que há referência apenas ao Projeto Executivo da 10ª oficina para Inclusão Digital e ao Termo de Referência geral da contratação, sem vincular a nenhuma outra demanda em especial. Portanto, previamente à assinatura do contrato, não foram identificados, no processo nº 53.000.053458/2011-99, documentos com informações sobre demandas internas por outros eventos, além da 10ª Oficina.

Um dos principais documentos, ainda na etapa de planejamento, para a realização de uma contratação, como esta, é o "*Projeto Básico*" ou "*Termo de Referência*". Independente da realização de licitação ou de adesão a uma Ata de Registro de Preços, o órgão que pretende contratar uma empresa para a prestação de serviços de organização de eventos deve, como condição necessária e indispensável para concluir a contratação, elaborar, previamente, um Termo de Referência.

De posse do Termo de Referência e de todas as necessidades do órgão identificadas e quantificadas, o gestor deve pesquisar no sistema SIASG a Ata que melhor atenda a suas necessidades. Destaca-se que a probabilidade de se encontrar uma Ata que atenda à totalidade dos itens previstos no Termo de Referência seria bastante remota. No caso em tela, para elaborar adequadamente tal Termo, a SPOA e a CGRL deveriam ter, previamente, realizado a consolidação das necessidades gerais do MC na área de organização de eventos para o período de um ano.

De acordo com o Regimento Interno do MC, publicado por meio da Portaria MC nº 401, de 22.8.2006, e suas atualizações até a época da ocorrência da contratação em questão, seriam atribuições da SPOA as atividades de "*planejar, coordenar e supervisionar, no âmbito do Ministério, a execução das atividades relacionadas com os sistemas federais de planejamento e orçamento, de contabilidade, de administração financeira, de administração dos recursos de informação e informática, de pessoal civil e de serviços gerais, bem como das atividades de organização e modernização administrativa*".

O Regimento definia, também para a CGRL, Coordenação-Geral de Recursos Logísticos, subordinada à SPOA, as atribuições de "*planejar, coordenar, acompanhar e orientar as atividades referentes à compra de bens, realização de obras, contratação de serviços, patrimônio, logística e execução orçamentária e financeira*", e para a Divisão de Administração de Contratos – DIACO, também subordinada à SPOA, as atribuições de "*orientar e acompanhar a execução das atividades de aquisição de bens e contratação de serviços*".

Em entrevista com o Coordenador-Geral de Recursos Logísticos, em 19.4.2011, o mesmo ratificou que tinha conhecimento de que os 270 itens do Termo de Referência do MC correspondiam, inclusive nos quantitativos, exatamente aos itens da Ata de Registro de Preços do Pregão 12/2011 do MCTI.

Dessa forma, fica constatada falha na etapa de planejamento da contratação, o que resultou no fato do MC ter replicado fielmente em seu Termo de Referência os quantitativos dos 270 itens registrados na Ata do MCTI, por não ter realizado levantamento prévio das necessidades gerais do Ministério.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Por meio do Ofício nº 278/SPOA/SE-MC, de 6.7.2012, que encaminhou a Nota Técnica nº 04/SPOA/SE-MC, de mesma data, foi manifestado o seguinte:

"No intuito de aprimorar o planejamento para a realização de eventos no âmbito deste Ministério, o Senhor Ministro das Comunicações editou a Portaria n° 250, de 02 de maio de 2012, anexa por cópia, que institui o Comitê de Eventos do MC. O referido Comitê possui as seguintes finalidades:

I - definir a política de realização de eventos de interesse do Ministério das Comunicações;

II - estabelecer, para a realização dos eventos, padrões de:

a) atualização de equipamentos e recursos tecnológicos disponíveis;

b) serviços oferecidos, de acordo com a modalidade de evento; e

c) divulgação do evento;

III - apreciar e viabilizar os eventos propostos pelas unidades administrativas do Ministério, que estejam de acordo com as diretrizes do Comitê.

O referido Comitê encontra-se devidamente instalado e vem atuando junto às unidades do MC de modo a coletar as informações relativas aos eventos que se pretende realizar, de modo a analisá-las buscando, padronização e consolidação para elaboração de termo de referência que sustentará novo procedimento licitatório, uma vez que este Ministério não mais pretende fazer uso do Contrato n° 30/2011."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Constatou-se, a partir da análise do processo relativo ao Contrato nº 30/2011, a ausência de procedimentos para o levantamento geral das necessidades das áreas internas ao Ministério das Comunicações em relação à organização de eventos para um determinado horizonte temporal, não sendo identificadas, quantificadas e consolidadas tais demandas, o que culminou em

uma adesão, em tempo exíguo, a uma Ata de Registro de Preços de outro Ministério, com características diferentes das reais necessidades do MC.

A instituição de um Comitê de Eventos no âmbito do MC pode representar uma alternativa no sentido de aperfeiçoar a coordenação das necessidades das áreas internas do Ministério por eventos, o calendário de ocorrências dos mesmos, a padronização de documentos, materiais utilizados e serviços prestados , entre outros, tendendo a oferecer maior transparência e controle sobre essas atividades. Entretanto, tal medida representa um passo inicial. Cabe ao Comitê instituído, criar seus mecanismos, entre formulários, normativos e ferramentas de controle, para alcançar tais objetivos.

A título de exemplo, foi criado um Comitê de Eventos no Ministério da Educação (MEC), por meio da Portaria nº 863, de 15.7.2008. Foram, posteriormente, identificados problemas de controle, como o caso do pagamento do evento de inauguração de um campus universitário em Goiás, em setembro de 2010, sem que a cerimônia tivesse efetivamente ocorrido.

RECOMENDAÇÃO 001:

Que a SPOA apresente os documentos referentes à definição da política de realização de eventos de interesse do MC, bem como para os documentos referentes ao estabelecimento dos padrões de equipamentos, recursos tecnológicos, serviços oferecidos e divulgação dos eventos, nos termos do Art. 3º da Portaria MC nº 250, de 2.5.2012, que instituiu o Comitê de Eventos do MC.

2.1.1.13 CONSTATAÇÃO 013

Execução de serviços em quantidades superiores ao previsto na planilha orçamentária do Contrato, no valor total de R$ 30.526,00.

Foi identificado, com base na Planilha de Serviços Prestados, anexa à Nota Fiscal nº 1827, que alguns serviços prestados pela contratada para realização da 10ª Oficina de Inclusão de Digital, em Vitória-ES, foram executados em quantidades superiores às previstas no contrato nº 30/2011, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Item	ESPECIFICAÇÃO	Contrato nº 30/2011				Planilha de Serviços referente à Nota Fiscal Nº 1827				EXTRAPOLAÇÃO	
		Unid.	Preço Unit. (R$)	Qt. (A)	Valor Total (R$) (B)	Quant	Dias	Qt. Total (C)	Valor Total (R$) (D)	Qt. (C– A)	Valor (R$) (D – B)
20	**REFEIÇAO TIPO 1 - Almoço** Cardápio mínimo: saladas diversas, 02 tipos de entrada fria, 02 tipos de prato quente (peixe ou aves/carne), 01 tipo de massa, 03 guarnições (arroz,	UND/ PESSOA	32,00	1.000	32.000,00	455	3	1.365	43.680,00	365	11.680,00

Item	ESPECIFICAÇÃO	Contrato nº 30/2011				Planilha de Serviços referente à Nota Fiscal Nº 1827				EXTRAPOLAÇÃO	
		Unid.	Preço Unit. (R$)	Qt. (A)	Valor Total (R$) (B)	Quant	Dias	Qt. Total (C)	Valor Total (R$) (D)	Qt. (C– A)	Valor (R$) (D – B)
	feijão, legumes, batatas e etc.), 03 tipos de sobremesa (doces, frutas da época, gelatina, sorvetes e etc.), café, chá, 02 tipos de suco de fruta, 02 tipos de refrigerante (01 Light), água mineral (com e sem gás).										
256	SERVIÇO DE EDIÇÃO DE MINI DV SERVIÇO DE EDIÇÃO DE ÁUDIO E VÍDEO . ENTREGA DO PRODUTO FINAL COM MATRIZ EM DVD E MINIDV COM IDENTIFICAÇÃO DE CADA DVD E MINI DV	UNIDADE	80,00	50	4.000,00	35	3	105	8.400,00	55	4.400,00
23	SERVIÇO DE CHÁ GARRAFA TÉRMICA, INOX, COM CHÁ	DIÁRIA	8,00	164	1.312,00	164	3	492	3.936,00	328	2.624,00
3	VAN - VAN PASSAGEIRO TIPO SPRINTER 15 LUGARES, AR CONDICIONADO, COMBUSTIVEL, MOTORISTA COM CELULAR (HORA EXCEDENTE)	DIÁRIA 12H	40,00	30	1.200,00	30	3	90	3.600,00	60	2.400,00
24	ÁGUA MINERAL GALÃO DE 20 LITROS	UNIDADE	5,40	378	2.041,00	255	3	765	4.131,00	387	2.090,00
133	TV DE PLASMA 42’ COM SUPORTE	UND/ DIÁRIA 12H	138,00	5	690,00	5	3	15	2.070,00	10	1.380,00
168	ARRANJOS EM TRIPÉS COM FLORES NATURAIS E TROPICAIS	UND/ DIÁRIA 12H	57,00	10	570,00	10	3	30	1.710,00	20	1.140,00
255	TECNICO DE FILMAGEM	DIÁRIA (12H)	65,00	5	325,00	5	3	15	975,00	10	650,00

Item	ESPECIFICAÇÃO	Contrato nº 30/2011				Planilha de Serviços referente à Nota Fiscal Nº 1827				EXTRAPOLAÇÃO	
		Unid.	Preço Unit. (R$)	Qt. (A)	Valor Total (R$) (B)	Quant	Dias	Qt. Total (C)	Valor Total (R$) (D)	Qt. (C– A)	Valor (R$) (D – B)
	DISPONIBILIZAÇÃO DE PROFISSIONAL VIDEO-MAKER CAPACITADO PARA REALIZAÇÃO DE SERVIÇOS DE GRAVAÇÃO MAKING OFF E EDIÇÃO DE VÍDEOS, COM EQUIPAMENTO PROFISSIONAL										
28	MESA DE SOM MESA MASTER 24 CANAIS	DIÁRIA 12H	24,00	38	912,00	21	3	63	1.512,00	25	600,00
36	MICROFONE DE MÃO COM FIO, COM PEDESTAL DE MESA OU DE CHÃO	DIÁRIA 12H	22,00	12	264,00	12	3	36	792,00	24	528,00
258	PROGRAMAÇÃO VISUAL	HORA	20,00	28	560,00	18	3	54	1.080,00	26	520,00
126	PEDESTAL TIPO PODIUM PARA MICROFONE	UND/ DIÁRIA	22,50	20	450,00	12	3	36	810,00	16	360,00
38	MICROFONE DE PEDESTAL	DIÁRIA 12H	12,00	32	384,00	20	3	60	720,00	28	336,00
173	ARRANJO TIPO JARDINEIRA PARA MESA PLENÁRIA	UND/ DIÁRIA 12H	75,01	2	150,00	2	3	6	450,00	4	300,00
7	MICRO - MICRO 22 LIGARES, AR CONDICIONADO COM COMBUSTÍVEL, MOTORISTA COM CELULAR (HORA EXCEDENTE)	DIÁRIA 12H	15,00	10	150,00	10	3	30	450,00	20	300,00
33	AMPLIFICADOR PARA ATENDIMENTO A MESA DE NO MÍNIMO 24 CANAIS	DIÁRIA 12H	21,00	24	504,00	12	3	36	756,00	12	252,00
67	CORDÃO DE ISOLAMENTO COM TORRENTAS	M/DIÁRIA 12H	7,8	15	117,00	15	3	45	351,00	30	234,00

Item	ESPECIFICAÇÃO	Contrato nº 30/2011				Planilha de Serviços referente à Nota Fiscal Nº 1827				EXTRAPOLAÇÃO	
		Unid.	Preço Unit. (R$)	Qt. (A)	Valor Total (R$) (B)	Quant	Dias	Qt. Total (C)	Valor Total (R$) (D)	Qt. (C– A)	Valor (R$) (D – B)
	CROMADAS PARA CORDÃO DE ISOLAMENTO										
137	DISTRIBUIDOR VGA (MP3 –DVD, CD, CD RRW)	UND/ DIÁRIA 12H	18,00	6	108,00	6	3	18	324,00	12	216,00
125	PEDESTAL- PEDESTAL PRETO/ METÁLICO	UND/ DIÁRIA	7,5	10	75,00	10	3	30	225,00	20	150,00
34	RETORNO 400 WATTS COM BASE PARA TRIPÉ COM 02 VIAS	DIÁRIA 12H	21,00	10	210,00	5	3	15	315,00	5	105,00
115	RÁDIO- RÁDIO COMUNICAÇÃO(TIPO WALK TALKIE OU SIMILAR)/ NEXTEL LONGA DISTÂNCIA;MÍNIMO 8KM	UND/ DIÁRIA	6,00	35	210,00	17	3	51	306,00	16	96,00
172	ARRANJOS ALTOS DE FLORES E PLANTAS TROPICAIS PARA PÚLPITO	UND/ DIÁRIA 12H	48,00	1	48,00	1	3	3	144,00	2	96,00
40	MICROFONE UNIDIRECIONAL COM FIO E PEDESTAL	DIÁRIA 12H	12,00	4	48,00	2	3	6	72,00	2	24,00
170	ARRANJO DE FLORES PARA CENTRO DE MESA	UND/ DIÁRIA 12H	6,00	2	12,00	2	3	6	36,00	4	24,00
85	CADEIRA ESTOFADA FIXA SEM BRAÇO	UND/ DIÁRIA	4,20	10	42,00	5	3	15	63,00	5	21,00
Total			-	-	**46.382,00**	-	-	-	**76.908,00**	-	**30.526,00**

Com base na tabela acima, verificou-se que os preços unitários cobrados na NF 1827, estavam de acordo com os preços unitários, previstos na planilha orçamentária do Contrato nº 30/2011. Contudo, ao se comparar os quantitativos executados dos serviços, é possível perceber que houve uma extrapolação de R$ 30.526,00, referente a serviços executados em quantidades superiores ao previsto no contrato.

A partir dessa extrapolação constata-se a falha no planejamento do MC ao aderir à Ata de Registro de Preço do MCTI, copiando integralmente o Termo de Referência que deu origem à Ata. Evidência disso, é que o evento à que se refere a Nota nº 1827 representa apenas 6% do valor global do Contrato nº 30/2011, no entanto 25 itens previstos no contrato já estariam esgotados para futuros eventos, como por exemplo, Refeição tipo 1 – Almoço; Água Mineral Galão de 20 Litros; Van e Micro-Ônibus para transporte dos participantes; Serviço de Edição de DV.

Outro ponto que merece destaque é a possibilidade da ocorrência de "jogo de planilha", em função da extrapolação de quantitativos previstos originalmente no contrato, uma vez que o "jogo de planilha" ocorre justamente quando há execução superior para os serviços cujos preços são mais vantajosos para a contratada, em detrimento de outros serviços contratados por preços menos atraentes e que terão uma menor execução.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Por meio do Ofício nº 278/SPOA/SE-MC, de 6.7.2012, que encaminhou a Nota Técnica nº 04/SPOA/SE-MC, de mesma data, foi manifestado:

"*O evento em questão foi fruto de uma parceria com o Governo do Estado do Espírito Santo e a Prefeitura Municipal de Vitória. Assim em que pese o planejamento realizado, que resultou na adesão da Ata, as negociações com o Município, que transcorreram após a adesão, resultaram em alguns casos, na necessidade de se contratar serviços em quantitativos superiores aos previstos na planilha. Considerando-se que as quantidades ali contidas são estimadas, e tendo em vista que as mesmas apresentam-se compatíveis com o preço de mercado, julgou esta Administração ser mais razoável demandar os serviços à empresa contratada, do que deflagrar novo processo licitatório para contratação daqueles serviços, pois além do custo da realização de uma nova licitação, muito provavelmente, por não se tratar de um registro de preços, o valor a ser apurado seria superior ao valor já contratado. Contudo, conforme já exposto na Constatação (002), este Ministério instituiu o Comitê de Eventos que induzirá a um aperfeiçoamento do processo de planejamento deste tipo de despesa. Ressalte-se por oportuno que o MC não mais pretende utilizar o Contrato n° 30/2011, havendo sido deflagrado os procedimentos necessários para realização de licitação para contratação de empresa de eventos, tomando-se por base as recomendações/conclusões do Comitê de Eventos*."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

A falha em relação à extrapolação de quantitativos, logo no início do contrato, advém da ausência de planejamento em consolidar as necessidades do MC na área de organização de eventos. A partir de um dimensionamento adequado dos quantitativos do Contrato, o controle pra monitorar e evitar tal extrapolação pode ficar a cargo do fiscal de Contrato. Cabe acrescentar que constitui boa prática, ainda que não obrigatória pela Lei de Licitações, ter a figura formal do Gestor/Supervisor do Contrato, distinto do fiscal, que entre outras atribuições poderia realizar o controle dos saldos físicos e financeiros do Contrato.

RECOMENDAÇÃO 001:

Que seja previsto, no âmbito do Comitê de Eventos, a rotina de acompanhamento regular do saldo físico e financeiro Contratual, de modo que a informação esteja disponível às áreas demandantes e ao fiscal do contrato, visando evitar que tais limites sejam ultrapassados.

2.1.1.14 CONSTATAÇÃO 014

Falhas na Elaboração do Termo de Referência, relacionadas à inconsistência no levantamento das demandas internas do Ministério e descumprimento da IN nº 02 da SLTI/MPOG.

A partir da análise do Processo nº 53000.053458/2011-99, foram identificadas falhas na elaboração e formatação do Termo de Referência que deu origem ao Contrato nº 30/2011.

Inicialmente, foi identificado que o Termo de Referência constante no processo (fls. 9 a 28) não está assinado e nem datado, tendo a aparência de uma minuta. A assinatura indicaria a sua aprovação para os encaminhamentos seguintes. No entanto, foi confirmado, durante entrevista com o Coordenador-Geral da CGRL, em 19.4.2012, que houve falha de encaminhamento, e que, excepcionalmente, a aprovação do Termo teria ficado implícita.

Ademais, foi observado que, após a demanda inicial da ASCOM-MC à SPOA, para a contratação de uma empresa de eventos, por meio do Memorando nº 25/2011-ASCOM/GM/MC, de 9.8.2011, houve a elaboração de um primeiro Termo de Referência, com cabeçalho da ASCOM, apresentado à CGU em resposta à SA nº 201202452/003, de 27.3.2012, por meio do Ofício nº 152/2012/SPOA/SE-MC, de 30.3.2012.

Da análise desse Termo de Referência e da sua Planilha de Serviços, constatou-se que ambos, com exceção de raras alterações, foram copiados do Edital do Pregão Eletrônico nº 72/2009, realizado pelo Ministério da Educação (Processo nº 23000.015647/2009-88). Esse pregão foi vencido pela empresa F.J. Produções Ltda., e deu origem ao Contrato MEC nº 68/2010.

Já o Termo de Referência autuado no processo nº 53000.053458/2011-99 do MC, elaborado com cabeçalho da SPOA, apresenta diferenças parciais em relação àquele elaborado inicialmente pela ASCOM. O corpo do mesmo ainda é similar àquele da versão anterior, copiado do Edital do MEC. No entanto, a planilha de serviços, que seria um anexo do Termo elaborado pela SPOA, é semelhante à planilha vencedora do Pregão Eletrônico nº 12/2011 do MCTI, adjudicado à empresa EXEMPLUS.

Essas alterações criaram uma inconsistência entre o Termo de Referência e a Planilha de Serviços utilizadas pela SPOA. O Corpo do Termo de Referência original, com cabeçalho da ASCOM, detalhava serviços como hospedagem, calígrafo, médico, motoboy, locutor/apresentador, entre outros, que foram apresentados individualmente na respectiva Planilha de Serviços. O corpo do novo Termo de Referência, com cabeçalho da SPOA, autuado no processo, também apresentava esses serviços individualmente. Contudo, na nova Planilha de Serviços, elaborada a partir do Pregão Eletrônico nº 12/2011 do MCTI, tais serviços não estavam previstos, gerando, assim, uma inconsistência lógica entre os dois documentos.

Outra inconsistência constatada entre o Termo de Referência e a Planilha de Serviços elaborados pela SPOA, ocorreu na parte de alimentos e bebidas, onde, no corpo do Termo, foram citados: dois tipos de Coquetel, três tipos de *coffee-break* e três tipos de Almoço/Jantar. Já na Planilha de Serviços do citado Termo tais itens não se encontram no mesmo formato, pois não consta o item coquetel, são apenas dois tipos de *coffee-break* e um item para almoço e outro para jantar.

Desta forma, evidencia-se que os serviços contidos no corpo do Termo de Referência foram desconsiderados pelo MC, uma vez que a contratação baseou-se na Planilha vencedora da empresa EXEMPLUS, relativa ao Pregão eletrônico nº 12/2011 do MCTI.

Foi verificado, ainda, descumprimento das exigências previstas na IN SLTI/MPOG nº 02, de 30.4.2008, que dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não, e que apresenta os itens que devem conter um Termo de Referência e/ou processo da contratação de serviços, sendo identificadas as seguintes inconformidades:

• Falha de conexão entre a contratação e o planejamento existente e ausência de ordem de execução (Art. 15, I - da justificativa da necessidade da contratação);

• Ausência de justificativa da relação entre a demanda e a quantidade de serviço a ser contratada (Art. 15, V);

• Ausência do modelo de Ordem de Serviço com a especificação, volume, produtos esperados, estimativa de horas demandadas, cronograma de realização, identificação dos responsáveis pela solicitação, avaliação e ateste dos serviços, entre outros (Art. 15, VI);

• Ausência de informações sobre o custo estimado da contratação contendo o valor máximo global estabelecido, valor mensal estabelecido; planilha de custos e formação de preços, entre outros (Art. 15, XII).

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Em resposta a S.A. nº 201204029/002, de 18.6.2012, a Nota Técnica nº 04/SPOA/SE-MC, de 6.7.2012 , apresentou o seguinte:

"*O mencionado Comitê de Eventos contará com a participação de todas as unidades do MC, permitindo assim a elaboração de Termos de Referência mais precisos, uma vez que as demandas serão previamente identificadas, analisadas e padronizadas. Ressalte-se por oportuno que a adesão ao Pregão Eletrônico n° 12/2011 ocorreu após avaliação detalhada do MC dos itens que compõem aquele Pregão, concluindo-se na ocasião que os itens ali contidos atendiam as necessidades do MC, sem que com isto houvesse a necessidade de se deflagrar procedimento licitatório específico, o que certamente acarretaria em ônus adicional para a União, quer seja sob o ponto de vista de recursos humanos que estariam dedicados a nova licitação, quer seja sob os aspectos orçamentários (o custo de se realizar uma licitação), além do tempo a ser dispendido para tal tarefa, o que retardaria o alcance dos objetivos almejados. Ressalte-se por oportuno que o MC não mais pretende utilizar o Contrato n° 30/2011, havendo sido deflagrado os procedimentos necessários para realização de licitação para contratação de empresa de eventos, tomando-se por*

base as recomendações/conclusões do Comitê de Eventos."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Sabe-se que a elaboração do citado Termo de Referência do Contrato nº 30/2011 não ocorreu de forma adequada, haja visto que o mesmo foi praticamente um produto de uma fusão de duas partes: um Edital do MEC, do Pregão Eletrônico nº 72/2009, com um outro do MCTI (similar a planilha vencedora do Pregão Eletrônico nº 12/2011 do MCTI, adjudicado à empresa EXEMPLUS), resultando num documento parcialmente desconexo entre o corpo principal e a sua planilha de serviços.

A manifestação da SPOA de que *"a adesão ao Pregão Eletrônico n° 12/2011 ocorreu após avaliação detalhada do MC dos itens que compõem aquele Pregão, concluindo-se na ocasião que os itens ali contidos atendiam as necessidades do MC, sem que com isto houvesse a necessidade de se deflagrar procedimento licitatório específico"* é contraditória ao fato de que houve uma extrapolação, na execução de vários serviços da 10ª Oficina de Inclusão de Digital, em relação aos quantitativos previstos na planilha orçamentária de todo o Contrato, no valor total de R$ 30.526,00, conforme constatado em ponto específico deste relatório.

A lista de itens necessários a um Termo de Referência, de acordo com a IN SLTI/MPOG nº 02, de 30.4.2008, é extensa, e uma forma de melhor atendê-la é incluir um documento do tipo *checklist* na etapa de elaboração do Termo de Referência, a exemplo do que já existe no MC para o procedimento de Adesão a Ata de Registro de Preços. Também deve estar previsto em tal *checklist* a verificação quanto a formalização do Termo por meio da assinatura da área competente.

RECOMENDAÇÃO 001:

Que seja prevista, no âmbito das atividades do Comitê de Eventos, a instituição de uma rotina de verificação de conformidades para a etapa de elaboração de Termos de Referência, que inclua os requisitos da IN SLTI/MPOG nº 02, de 30.4.2008, entre outros itens.

2.1.1.15 CONSTATAÇÃO 015

Falhas na autuação do processo em relação à pesquisa de preços que justificou a adesão à Ata de Registro de Preço do MCTI.

Em 3.11.2011, foi elaborado, no âmbito da Coordenação de Suprimento e Patrimônio – COSUP, subordinada à CGRL/SPOA, um *"mapa comparativo"* de preços (fls. 188 a 215 do processo), contendo um quadro com as cotações de preço de três empresas e os valores da Ata de Registro de Preços SRP nº 12/2011 do MCTI, com a finalidade de avaliar se a adesão à citada Ata seria vantajosa para o MC. A pesquisa de preços foi realizada pela SPOA, junto às empresas: Movimento Calango, LM Corporate e BSB Adventure, sediadas em Brasília-DF, cujos valores de propostas comerciais, todas datadas de 26.10.2011, foram de R$ 4.583.358,97, R$ 4.812.526,92 e R$ 4.996.682,66, respectivamente. As três cotações foram superiores à Ata do MCTI, que tinha um valor global de R$3.859.880,00.

Contudo, em que pese o "*mapa comparativo*" apontar que a adesão à Ata seria vantajosa, foram constatadas falhas com relação à pesquisa de preços realizada. Inicialmente, não foram observadas no processo, as solicitações formais de cotação de preços por parte do MC a nenhuma das três empresas. Além disso, foi observado, ao se comparar os preços unitários das pesquisas de preços, que, dos 270 itens constantes na Ata do MCTI, 230, ou seja, 85,2% do total de itens cotados pela LM Corporate tiveram preços unitários superiores em exatos 5% em relação aos da empresa Movimento Calango, e, da mesma forma, 157 itens cotados pela empresa BSB Adventure, ou seja, 58,1% dos 270 da Ata apresentaram seus preços unitários superiores em exatos 7% aos da empresa Movimento Calango, indicando uma relação matemática entre boa parte dos preços apresentados entre as três propostas.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Constou na Nota Técnica nº 04/SPOA/SE-MC, de 6.7.2012 , em resposta a S.A. nº 201204029/002, de 18.6.2012, o seguinte:

"Conforme se verifica nas Solicitações de Proposta Comercial em anexo, o Ministério das Comunicações solicitou à 8 (oito) empresas diferentes a apresentação de propostas comerciais. Destas 8 (oito) empresas xx (sic) *apresentaram proposta comercial. Desta forma, resta evidenciado que uma ampla pesquisa foi realizada junto ao mercado, impossibilitando assim qualquer forma de conluio."*

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Foram verificadas, na documentação encaminhada, as cópias dos 8 pedidos de preços a empresas e as cópias das 3 cotações apresentadas, retiradas do processo nº 53000.053458/2011.

Sabe-se que a adesão à Ata de Registro de Preços deve ser precedida da fase de pesquisa de preços, com vistas a verificar a compatibilidade dos valores dos referidos bens/serviços com os preços de mercado, bem como de motivação quanto a vantagem dessa adesão em vista de eventual instauração de procedimento licitatório específico. No caso, do processo em questão, os documentos de solicitação de preços às empresas selecionadas para a pesquisa deveriam constar no processo, para dar transparência quanto a amplitude da pesquisa realizada.

Para reduzir a possibilidade que os preços informados na pesquisa sejam referenciados matematicamente aos preços da Ata de Registro de Preços a que se pretende aderir, podem ser tomados cuidados como: não informar às empresas participantes da pesquisa de preços que a informação servirá para balizar uma decisão sobre adesão a Ata; ampliar a abrangência geográfica da pesquisa, considerando, por exemplo, que no contrato em questão os serviços poderiam ser prestados em qualquer local do país; realizar cotações parciais dos serviços do Termo de Referência, como forma de se descaracterizar a planilha da Ata existente, além de reduzir a quantidade de itens a serem orçados pelas fornecedoras, aumentando a participação na pesquisa; entre outros.

RECOMENDAÇÃO 001:

Que a SPOA adote as medidas necessárias no sentido incluir em seus normativos internos a obrigatoriedade de se autuar no processo todos os pedidos de cotação de preços feitos às empresas participantes da pesquisa de preços, bem como as respostas correspondentes.

RECOMENDAÇÃO 002:

Que a SPOA adote as medidas necessárias no sentido incluir em seus normativos internos procedimentos que busquem dar mais confiabilidade à informação dos preços apresentados pelas empresas participantes da Pesquisa, principalmente, nos casos de adesão a Ata, quando os preços licitados já se encontram disponíveis no mercado.

2.1.1.16 CONSTATAÇÃO 016

Desconformidades relacionadas à autuação, à organização e ao arquivamento processual.

A partir da análise do Processo nº 53.000.053458/2011-99, foram identificadas falhas relacionadas à autuação e organização processual, conforme exposto a seguir.

Inicialmente, constatou-se uma possível ausência de um conjunto de 57 folhas, que estariam numeradas entre 265 a 321, segundo a numeração original do processo, e que, em termos sequenciais, corresponderiam a documentos datados previamente ao contrato firmado entre o MC e a empresa EXEMPLUS, em 9.11.2011, constante às folhas 328 a 356 do processo, também de acordo com numeração original.

Tal constatação foi apresentada ao MC durante a análise documental realizada pela equipe de auditoria da CGU. A partir desse apontamento, foi realizada na SPOA a renumeração das folhas, sendo o registro feito por meio de um Termo de Alteração de Numeração, datado de 30.3.2012, com base na orientação da Portaria Normativa nº 05/SLTI/MPOG, de 19.12.2002, no qual foi declarado o seguinte: *"Detectamos, ainda, que, no volume II, houve uma irregularidade na numeração entre as folhas 264 a 322, erro material, realizada pela Divisão de Administração de Contratos/DIACO, não havendo ausência de folhas"*. (grifou-se)

Foram, ainda, detectadas falhas referentes à ausência de documentos relevantes ao processo, como, por exemplo, as informações obtidas em função da SA nº 201202452/003, de 27.3.2012, que demandou a apresentação de cópia de documentos referentes às demandas das diversas áreas do MC junto à SPOA/MC, que tivessem contribuído para o dimensionamento do contrato nº 30/2011. Em resposta a essa SA foram apresentados os Memorandos nº 25/2011-ASCOM/GM/MC, de 9.8.2011 e nº 33/DEAF/SID-MC, de 25.10.2011, com as manifestações da ASCOM e da SID sobre a necessidade de contratação de uma empresa para atender às necessidades de organização de eventos para as respectivas áreas. Ambos os memorandos não se encontram autuados no processo.

Também não foram identificados no processo, documentos básicos, como registros fotográficos e de filmagens em mídias digitais, bem como *folders* e outros materiais, que comprovassem a prestação de serviços em eventos realizados pela empresa Exemplus, no caso, o

Seminário *"Uma nova TV por assinatura"*, ocorrido em 1.12.2011, em Brasília, e a 10ª Oficina para Inclusão Digital, realizada no período de 5 a 7.12.2011, em Vitória-ES, constando no processo apenas os atestes de representantes do Ministério nos versos das Notas Fiscais e as respectivas planilhas de serviços não atestadas. Ao longo da fase de campo deste trabalho, tais documentos comprobatórios foram localizados sob a posse das unidades demandantes dos eventos, ou seja, com a Secretaria Executiva, no caso do Seminário *"Uma nova TV por assinatura"*, e com a SID, no caso da 10ª Oficina para Inclusão Digital, contudo não estavam autuados a nenhum processo.

Outra falha observada refere-se à suposta supressão de documento do processo, relativo à recusa de uma fiscal do contrato em atestar a Nota Fiscal referente à 10ª Oficina para Inclusão Digital. Ás folhas nº 389 da numeração original do Processo nº 53000.053458/2011-99, segundo cópia disponibilizada pela Coordenadora de Administração de Recursos Logísticos – COLOG, unidade subordinada a CGRL, em entrevista realizada em 17.4.2012, tratar-se-ia de um despacho, datado de 22.12.2012, contendo uma declaração de não aptidão para atestar uma fatura do contrato nº 30/2011, pois a Coordenadora não teria presenciado a execução dos serviços relativos à fatura.

A Coordenadora informou que fora nomeada fiscal substituta do contrato sem sua anuência, e a fiscal titular encontrava-se de licença prêmio, quando da solicitação do ateste. Na cópia do Despacho, é possível observar um carimbo de numeração de página, com o número 389, que segundo a Coordenadora, ela mesmo teria autuado no Processo nº 53.000.053458/2011-99, contudo tal documento não foi identificado no processo. Consta, no processo, às folhas 389 um outro documento, um Despacho do Coordenador-Geral da CGRL, datado de 22.12.2011, encaminhando as Notas Fiscais dos eventos realizados para pagamento pela Coordenação de Administração Financeira – COAFI da CGRL. Em consulta ao CPROD, sistema informatizado de apoio arquivístico, que controla a tramitação de documentos e processos no âmbito do Ministério, verificou-se que o processo 53000.053458/2011 encontrava-se na COLOG no dia 22.12.2011, tendo sido recebido da CGRL às 12h17min, para onde foi devolvido no mesmo dia, às 17h18min, segundo registrado no sistema citado.

Sobre a forma de autuação dos processos de pagamento, foi observado que a documentação referente aos pagamentos do Contrato nº 30/2011 foi autuada juntamente com o processo de gestão contratual. A ausência de separação dos documentos referentes à gestão contratual dos documentos referentes ao pagamento, em processos distintos, prejudicou a organização do processo, dificultando a análise dos autos.

Em entrevista com o Coordenador-Geral da CGRL, em 19.4.2012, foi questionado qual o motivo para os processos de pagamento não terem sido autuados separadamente, conforme ocorreu com os processos de pagamento do Contrato nº 30/2009, que possuía objeto e valor próximos ao do Contrato nº 30/2011. O Coordenador-Geral respondeu que os processos de pagamento teriam sido autuados em separado. Contudo, constatou-se que tal separação não ocorreu.

Com relação ao assunto, cumpre destacar que a autuação em separado dos processos de pagamento é uma prática comum adotada pelo MC, sendo que em tais processos normalmente são anexados, além das respectivas Notas Fiscais, outros documentos relacionados diretamente ao pagamento, bem como os documentos/mídias que comprovam a sua execução. Nesse sentido, entende-se que tal pratica é essencial para a organização processual, principalmente para os

contratos de organização de eventos, onde os serviços são executados de forma esporádica, e podem gerar um grande volume de documentos para comprovação da realização dos eventos. Desta forma, a separação dos processos de pagamento facilita a organização dos processos e, consequentemente, favoreceria consultas e análises posteriores.

Também foi questionado, na entrevista com o Coordenador-Geral da CGRL, quem teria acesso aos processos, como era feito o controle de tramitação e a juntada de documentos e quais seriam as pessoas que teriam competência para solicitar o arquivamento/desarquivamento do processo. O Coordenador respondeu que qualquer pessoa poderia ter acesso, por meio do CPROD. Entende-se que o baixo nível de restrição em relação à integridade dos processos, pode favorecer, entre outras possibilidades, a subtração de documentos e processos e a ocorrência de fraudes.

Outro questionamento feito ao Coordenador-Geral da CGRL, foi sobre a existência de controles para evitar a possibilidade de pagamento em duplicidade de uma mesma Nota Fiscal. Foi informado que um processo de pagamento passa por muitas áreas, entendendo como sendo improvável de ocorrer.

Constatou-se, contudo, que não existe no âmbito do Ministério nenhum sistema informatizado de apoio ao processo de pagamento, que critique, por exemplo, a reutilização de uma mesma Nota Fiscal para montagem de um novo processo de pagamento, o pagamento de serviço que não esteja vinculado a um contrato vigente e/ou com saldo, entre outras condições necessárias a seu pagamento, dando maior segurança para área de Acompanhamento de Contratos (DIACO), de Logística (DILOG) e de Administração Financeira (COAFI).

Por fim, foi observado, em relação ao trâmite das Notas Fiscais dos eventos realizados, que as Notas foram entregues no MC, diretamente às Secretarias demandantes dos serviços, que, em seguida, as encaminharam à CGRL, por meio dos Memorandos nº 952/2011/SE-MC, de 16.12.2011, e nº 22/2011/CGAGI/DEAF/SID-MC, de 19.12.2011, protocolados, respectivamente, com os números 53000.064635/2011-62 e 53000.064988/2011-62 e posteriormente anexados ao processo principal, de nº 53000.053458/2011-99.

Diante todo o exposto, constatou-se a existência de inconformidades quanto à organização dos documentos referentes ao Processo nº 53000.053458/2011-99, identificadas nos seguintes aspectos: falhas relacionadas à padronização de autuação de processos de pagamento, à numeração sequencial das folhas do processo de gestão contratual, ao baixo nível de restrição de acesso a processos arquivados e às ausências de controle informatizado de registro/tramitação de Notas Fiscais, bem como de documentos relevantes do processo.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Em resposta a S.A. nº 201204029/002, de 18.6.2012, na Nota Técnica nº 04/SPOA/SE-MC, de 6.7.2012 , constava o seguinte:

"*Esta Administração reconhece as fragilidades apontadas e de modo a superá-las, informo haver sido editada a Norma Operacional SPOA n° 004/2012, anexa por cópia, que trata sobre procedimentos relativos à utilização do sistema de controle de processos e documentos -CPROD e dos serviços de protocolo*"

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Foi observado o disposto na Norma Operacional SPOA n° 004/2012, de 6.7.2012, focada nos controles relacionados a Protocolo e seu respectivo sistema (CPROD). Por exemplo, a questão apontada sobre a autuação conjunta de processos de gestão contratual e de pagamentos foi devidamente abordada no seguinte item dessa Norma:

"*4.4-Os processos de pagamento devem ser instruídos separadamente dos respectivos processos de contratação*."

Outros pontos relatados nesta constatação foram parcialmente abordados, como, por exemplo, o item 3.3.1 da Norma Operacional, que segue o teor do item 5.9 da Portaria-Normativa n° 5, de 19.12.2002, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que trata da questão do extravio de processo, e que expressa o seguinte:

3.3.1. Havendo extravio ou desaparecimento de processo, o servidor que primeiro tomar conhecimento do fato comunicará à sua chefia. A autoridade administrativa promover à a sua apuração imediata, mediante abertura de um processo de sindicância.

No entanto, o fato ocorrido, no decurso desse processo, de nº 53.000.053458/2011-99, foi a supressão de uma folha, numerada e anexada ao processo, relativa à recusa de uma fiscal do contrato em atestar a Nota Fiscal referente à 10ª Oficina para Inclusão Digital. Não foi prevista na referida Norma da SPOA a situação de extravio de um documento de um processo. Tampouco, foi tratada a questão de segurança física do processo em relação à competência para solicitar seu arquivamento/desarquivamento.

Cabe destacar também que a citada Norma da SPOA não aborda outras questões relatadas, como a ausência de documentos essenciais ao processo (Notas Fiscais assinadas pelo fiscal de contrato designado, demandas das diversas áreas do MC junto à SPOA/MC, documentos/mídias que comprovem a execução contratual, etc); a questão da ausência de controle em sistema informatizado, seja via CPROD ou outro, no âmbito do MC, que pudesse servir de apoio tanto para dar mais segurança e rastreabilidade ao processo e suas partes; e sobre o pagamento de parcelas de contratos, mitigando, por exemplo, o risco de reutilização de uma mesma Nota Fiscal para montagem de um novo processo de pagamento. Sobre tal possibilidade, poderia a referida Norma tanto prever a utilização pela COAFI de um carimbo do tipo "*PAGO*" visando obliterar o documento, como conter a orientação, formal para que a Nota Fiscal seja tramitada via CPROD pela área requisitante do serviço demandado, área que, em geral, recebe o documento no Ministério.

Além, disso, foi verificado que o sistema CPROD atualmente serve apenas como uma fonte de localização de processos e o histórico dos seus trâmites, não vinculando o registro de protocolos de documentos ao registro de protocolo de um processo, dificultando a rastreabilidade desses documentos.

Com relação ao assunto, cumpre destacar que uma tendência da Administração Pública é a utilização de sistemas de processos digitalizados/virtuais, o que dificultaria a adulteração/extravio de documentos/processos, além de evitar a recorrência das falhas relatadas

neste ponto, como, por exemplo, falhas de numeração de folhas ou mesmo a supressão de uma folha do processo.

RECOMENDAÇÃO 001:

Que a SPOA adote as medidas necessárias no sentido de aprimorar seus normativos internos, incorporando à Norma Operacional SPOA n° 004/2012, de 6.7.2012, controles que evitem a recorrência das falhas apontadas nesta constatação.

RECOMENDAÇÃO 002:

Que a SPOA desenvolva um acompanhamento sistematizado, que garanta a segurança dos processos físicos e de suas informações, no sentido de oferecer maior rastreabilidade em relação ao vínculo entre o processo principal e documentos avulsos protocolados e anexados a esse processo.

RECOMENDAÇÃO 003:

Que a SPOA avalie a utilização de processos digitais/eletrônico no âmbito do Ministério das Comunicações, apresentando a esta CGU os resultados dessa avaliação.

2.1.1.17 CONSTATAÇÃO 017

Desconformidades na etapa de fiscalização do contrato: ausência de comunicação aos fiscais designados acerca de suas nomeações, ateste dos serviços prestados por servidor não designado e ausência de capacitação dos fiscais do contrato para desempenharem a função.

A partir da análise do Processo nº 53000.053458/2011-99, foram identificadas falhas na etapa de fiscalização dos serviços relacionados ao Contrato nº 30/2011.

Inicialmente, constatou-se que as fiscais do contrato, formalmente designadas por meio da Portaria nº 408, de 12.12.2011, ficaram alheias ao processo, sendo nomeadas 33 (trinta e três) dias após a assinatura do contrato, e 5 (cinco) dias após a conclusão do último dos dois eventos realizados até o momento em função do Contrato nº 30/2011, sendo eles o Seminário "*Uma nova TV por assinatura*", ocorrido em 1.12.2011 em Brasília, e a 10ª Oficina para Inclusão Digital, realizado entre 5 e 7.12.2011, em Vitória-ES.

Em entrevista com a fiscal de contrato titular, em 17.4.2012, ela informou que só tomou conhecimento sobre sua designação como fiscal do contrato, no dia anterior ao da entrevista, ou seja, em 16.4.2012, cerca de quatro meses após a realização de dois eventos do Contrato nº 30/2011.

Em outra entrevista, realizada em 17.4.2012, com a Coordenadora da COLOG, que foi designada como fiscal de contrato substituta, ela apresentou um Despacho, de 22.12.2012,

assinado por ela, após tomar conhecimento que deveria atestar as faturas relativas aos dois eventos. Nesse Despacho a Coordenadora declarou que *"após receber o presente processo, tomei conhecimento que consta a portaria de minha nomeação para fiscal substituta do contrato nº 30/2011-MC (folha 326) à folha 388, solicita para Atestar a Fatura. Cabe esclarecer que a fiscal titular, Maria da Abadia Meireles de Matos, encontra-se de licença prêmio. Informo que não tomei conhecimento do referido processo, não presenciei a execução dos serviços, e, portanto, não estou apta para atestar a referida fatura"*.

Questionado sobre como se dá o processo de escolha dos fiscais de contrato, em entrevista realizada em 19.4.2012, o Coordenador-Geral da CGRL informou que, normalmente, a escolha é feita a partir da área demandante, e que a CGRL solicita apenas a indicação dos fiscais. Isso de fato ocorreu, conforme verificado no processo, por meio de Memorando da CGRL, sem número, datado de 28.11.2011, destinado à Secretaria de Inclusão Digital – SID, quando foi comunicada a necessidade de indicação de servidores da SID, para atuarem como fiscais do Contrato nº 30/2011.

Tal procedimento já estava previsto no Termo de Referência dessa Contratação, que expressava o seguinte, de acordo com o seu item 13: *"A execução do Contrato, nos termos do § 1º do art. 67 da Lei nº 8.666/93, será acompanhada e fiscalizada por servidor de cada área demandante, designado como Representante da Administração, que anotará, em registro próprio, todas as ocorrências relacionadas com a execução do objeto do presente contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados, e atestará as notas fiscais/faturas de serviço, para fins de pagamento"*.

No entanto, em 29.11.2011, a SID encaminhou para o seu Departamento de Articulação e Formação – DEAF o pedido de indicação da CGRL. A resposta não foi formalmente encaminhada, pois, segundo informado pela Coordenadora do DEAF, em entrevista realizada em 17.4.2012, a SID entendeu que não deveria indicar fiscais para todo o contrato, uma vez que estava demandando apenas um evento, com um valor bem inferior ao valor global do Contrato.

A partir dessa recusa na indicação, o Coordenador-Geral da CGRL, no papel de gestor do contrato, providenciou a emissão da Portaria nº 408, de 12.12.2011, designando duas servidoras lotadas na Coordenação de Administração de Recursos Logísticos – COLOG, área subordinada à CGRL, como fiscais titular e substituta. Porém, essas servidoras não desempenharam a fiscalização do contrato, tendo em vista os motivos apresentados anteriormente.

Desta forma, apesar de não terem sido indicados, constatou-se que, na prática, foram servidores das áreas demandantes que atuaram, informalmente, como fiscal, sendo no evento Seminário "*Uma nova TV por assinatura*", um assessor da Secretaria Executiva, e na "*10ª Oficina para Inclusão Digital*", a Coordenadora do Departamento de Articulação e Formação (DEAF/SID). Ambos realizaram, inclusive, os atestes das respectivas Notas Fiscais.

Observou-se, assim, a ocorrência de falha formal relativa à ausência de fiscalização por parte dos representantes da Administração formalmente designados, em desacordo com o Termo de Referência do Contrato e com a Lei nº 8.666/93, art. 67, que estabelece que: "*A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de*

informações pertinentes a essa atribuição".

Além desse ponto, identificou-se, também, a ausência de capacitação dos servidores responsáveis pela fiscalização do contrato, tanto dos fiscais designados formalmente, como dos representantes das áreas solicitantes que, de fato, realizaram a fiscalização, para exercerem tal atividade.

Constatou-se, por meio de entrevista, que os representantes das áreas demandantes não receberam orientação, e nem treinamento, adequado para realizar a fiscalização dos serviços prestados.

Essa ausência de treinamento acarretou falhas, como, por exemplo, ausência de registro formal dos contatos feitos com a contratada (por exemplo, Ordens de Serviço); não autuação, no devido processo, dos documentos comprobatórios da execução dos eventos, como registros fotográficos e de filmagens, folders e/ou outros materiais; e ausência de termo circunstanciado para recebimento dos serviços executados, em descumprimento ao Art. 73 da Lei 8.666/93.

Observou-se, também, que, além de atuarem como fiscais informais do contrato, os representantes das áreas demandantes dos eventos atuaram como gestores do contrato, na medida em que ficaram responsáveis por toda a condução da execução dos serviços, desde o seu planejamento, onde foram definidos os serviços a serem prestados pela contratada, até o recebimento das Notas fiscais para ateste. Essa situação representa uma ofensa ao princípio da segregação de funções, no sentido em que o mesmo servidor que define a demanda, posteriormente a atesta, podendo, desta forma, solicitar um serviço desnecessário, que não será executado, e posteriormente atestar sua execução, gerando, assim, um prejuízo que dificilmente seria identificado pela Administração.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Em resposta a S.A. nº 201204029/002, de 18.6.2012, a Nota Técnica nº 04/SPOA/SE-MC, de 6.7.2012 , apresentou o seguinte:

"*Esta Subsecretária tem por regra a notificação dos fiscais, juntamente com orientações acerca das atividades a serem desenvolvidas. Segue em anexo, os documentos que comprovam tal atividade. Infelizmente, no caso em tela, (fato isolado), o setor responsável não promoveu a comunicação do fiscal. Muito embora não tenha havido uma comunicação formal, os servidores tinham conhecimento de sua chefia imediata de que seriam designados fiscais dos contrato. Ademais as portarias de nomeação, foram devidamente publicadas, garantindo assim a necessária publicidade e por conseguinte a eficácia das mesmas. Não obstante, esta Subsecretária expediu o Memorando n- 274/SPOA/SE-MC, de 05 de julho de 2012, anexo por cópia, alertando à CGRL para a necessidade de se promover controle mais efetivo sobre os processos de designação de fiscais, de modo a que a falha identificada não mais se repita. Efetivamente, o servidor designado como fiscal do contrato em questão, não se sentiu habilitado para atestar a realização dos serviços, uma vez que não pode, por questão de limitação com despesas com passagens e diárias (Decreto n° 7446/2011), participar do citado evento. Por esta razão foi requerido à unidade demandante que um servidor que tivesse efetivamente participado do evento, atestasse sua*

realização, garantindo assim efetivo controle sobre o processo de pagamento da despesa.

Quanto a ausência de capacitação de fiscais de contrato, esta Subsecretaria tem envidado esforços para capacitar TODOS os fiscais de contrato do MC. A prova disto é que somente no primeiro semestre de 2012, 34 servidores foram capacitados, conforma se comprova dos certificadores em anexos. Em adição, encontram-se previstas para o 2º semestre de 2012 novas capacitações de fiscais."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Efetivamente, em relação ao Contrato nº 30/2011-MC, houve falha pela não comunicação formal aos fiscais, ocorrida 33 dias após a assinatura do contrato e, principalmente, 5 dias após a conclusão do último dos dois eventos realizados (Seminário "*Uma nova TV por assinatura*", ocorrido em 1.12.2011 em Brasília, e a 10ª Oficina para Inclusão Digital, realizado entre 5 e 7.12.2011, em Vitória-ES).

Foram analisados os documentos enviados em anexo à Nota Técnica nº 04/SPOA/SE-MC, de 6.7.2012, com cópia de diversos Memorandos do MC comunicando aos fiscais de contrato a respeito de suas designações, como é devido. Faz-se apenas uma ressalva em relação ao largo período transcorrido, em alguns Contratos, entre a publicação do extrato do Contrato no DOU e essa comunicação, a seguir:

Contrato/Termo Aditivo	Data Publicação DOU	Data Comunicação aos dos Fiscais	Número de Dias Transcorridos
21/2011-MC	29/07/2011	16/09/2011	47
54/2011-MC	24/01/2012	25/05/2012	121
53/2011-MC	19/02/2012	25/05/2012	96
50/2011-MC	19/01/2012	25/05/2012	126
51/2011-MC	20/01/2012	25/05/2012	125
52/2011-MC	23/01/2012	25/05/2012	122

Tal período deve ser reduzido para que os fiscais possam conhecer o Contrato e se planejar pra exercer suas atribuições já a partir da assinatura do próprio. O melhor cenário, inclusive, seria o de que os fiscais fossem designados no próprio instrumento do Contrato.

Constatou-se, durante a execução da atividade de campo, o impasse em se designar, para o Contrato nº 30/2011-MC, um fiscal lotado na Secretaria de Inclusão Digital, demandante de evento, já que o mesmo, nos termos que foram apresentados, seria responsável por fiscalizar todo o Contrato e não apenas o evento demandado. Face à notória dificuldade em se designar fiscais de Contrato, haja vista o grau de responsabilidade envolvido para realizar tal atividade, o fracionamento dessa designação em nível de Secretaria ou de evento pode ser uma alternativa mais viável para a questão, desde que o servidor designado esteja devidamente capacitado para tal função.

Sobre esse aspecto, foi constatado substancial aumento no número de capacitações na gestão de contrato, promovidas pelo Ministério, ao se comparar os anos de 2010 e 2011, com 5 servidores capacitados em cada ano, com o ano de 2012, com 34 servidores capacitados até o meio do ano, conforme consta na Nota Informativa nº 010/CGRL/SPOA/SE-MC e no anexo da Nota Técnica nº 04/SPOA/SE-MC.

Cabe ressalvar, no entanto, em relação à capacitação dos fiscais, que, dos 17 (dezessete) fiscais listados nos Memorandos emitidos pela DIACO/COSUP/CGRL/SPOA-MC, de nº 84/2011, 108/2011, 127/2011, 96/2011, 121/2011, 25/2012, 76/2012, 78/2012, 75/2012, 70/2012, 72/2012, 73/2012 e 74/2012, 8 (oito) não participaram de capacitações em fiscalização/gestão de contratos em cursos nesse tema entre 2010 e 2012.

Apresenta-se a seguir, a relação dos contratos onde há pelo menos um fiscal não treinado nesse período:

Contrato/Termo Aditivo	Valor (R$)	Vigência
Contrato 13/2011-MC	1.961.720,00	26.07.2011 a 25.07.2014
Contrato 22/2011-MC	104.450,00	30.9.2011 a 20.9.2012
Contrato 21/2011-MC	1.369.291,68	2.9.2011 a 1.9.2012
Contrato 29/2011-MC	76.164,00	3.11.2011 a 2.11.2012
Contrato 54/2011-MC	9.308.810,40	30.12.2011 a 29.12.2012
Termo Aditivo 1/2011 do Contrato 05/2010-CGPE/SE-MC	11.666.664,00	21.7.2011 a 20.7.2012
Contrato 12/2012-MC	77.254,00	8.5.2011 a 8.6.2012

Por fim, percebe-se, a partir de uma análise geral da questão, a carência de uma Norma/Manual específico no âmbito do Ministério das Comunicações, sobre procedimentos relativos à fiscalização e à gestão dos contratos, que trate, por exemplo, das atribuições das figuras dos fiscais e dos gestores/supervisores do Contrato; das formas de comunicação entre eles e o contratado; da obrigatoriedade de se emitir Ordens de Serviço para demandar serviços do contrato; da autuação em processo de outros documentos comprobatórios da realização do evento, além das Notas Fiscais e Planilhas de Serviços (Relatórios de Acompanhamento, mídias com fotos/vídeos dos eventos, Notas fiscais das principais subcontratações, se for o caso, etc.); entre outros. Tal orientação formal, complementar a Lei, é adotada em outros órgãos da Administração Pública, como o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

RECOMENDAÇÃO 001:

Adotar as medidas necessárias no sentido de aprimorar seus normativos internos, no que tange a fiscalização e a gestão dos contratos, vedando a possibilidade de atesto de Nota Fiscal por servidor não designado.

RECOMENDAÇÃO 002:

Adotar as medidas necessárias no sentido de aprimorar seus normativos internos, estabelecendo que, sempre que possível, o fiscal do contrato formalmente designado será um representante da Área Demandante, desde que tal representante seja capacitado previamente para atuar como fiscal.

RECOMENDAÇÃO 003:

Promover a capacitação/reciclagem aos atuais fiscais de contrato que, por ventura, não tenham participado dos cursos realizados no tema Gestão e/ou Fiscalização de Contratos, realizados pelo MC desde 2010.

2.1.1.18 CONSTATAÇÃO 018

Liquidação e pagamento de despesa sem títulos e/ou documentos comprobatórios suficientes para evidenciar que os serviços contratados foram, de fato, prestados.

No Processo nº 53000.053458/2011-99, foram identificadas duas notas fiscais emitidas pela empresa EXEMPLUS, relativas aos dois eventos realizados e pagos pelo Ministério das Comunicações. A primeira Nota, de nº 1826, referente ao "*Seminário: uma nova TV por assinatura*", ocorrido em 1.12.2011, em Brasília, no valor de R$ 16.791,10. A segunda, do mesmo dia, de nº 1827, no valor de R$ 231.978,00, referente à "*10ª Oficina para Inclusão Digital*", ocorrida no período de 5 a 7.12.2011, em Vitória-ES.

Conforme apontado em item específico desse relatório, foi observado que a fiscal de contrato formalmente designada não atestou os serviços prestados pela empresa EXEMPLUS. Na realidade, os serviços foram atestados pelos respectivos demandantes dos eventos, no caso do Seminário, por um assessor da Secretaria Executiva, e no caso da 10ª Oficina de Inclusão Digital, pela Coordenadora do Departamento de Articulação e Formação – DEAF, vinculado à Secretaria de Inclusão Digital do Ministério.

Constatou-se, também, que não há registro, por parte dos representantes das áreas demandantes, de conferência/aprovação as Planilhas de Prestação dos Serviços, anexas às Notas Fiscais e elaboradas pela empresa, com as relações dos serviços que teriam sido executados em cada evento.

Cumpre destacar, que não constam no processo registros/documentos, como: Termo Circunstanciado, Relatório de Fiscalização, fotos e/ou vídeos dos eventos, capazes de evidenciar que os eventos, de fato, ocorreram. Após atestadas, as Notas Fiscais e as respectivas Planilhas de Serviços Prestados foram encaminhadas à Coordenação de Administração Financeira – COAFI, área subordinada à CGRL, em 22.12.2011, que, entre outras atribuições internas, possui a *"de examinar os processos de pagamento das despesas a cargo das unidades gestoras sob sua administração, bem como proceder à correspondente liquidação"*.

A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor ou entidade beneficiária, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito ou da habilitação ao benefício , segundo o art. 36 do Decreto 93.872/86, de 23.12.1986, que expressa o seguinte:

"*§ 1º A verificação de que trata este artigo tem por fim apurar:*

a) a origem e o objeto do que se deve pagar;

b) a importância exata a pagar; e

c) a quem se deve pagar a importância para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos, obras executadas ou serviços prestados terá por base:

a) o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

b) a Nota de Empenho;

c) o documento fiscal pertinente;

d) o termo circunstanciado do recebimento definitivo ou o recibo."

Desta forma, a COAFI, ao receber a documentação para pagamento, emitiu em 28.12.2011, um *checklist* interno, denominado "*Informação de Pagamento*" (fls. 338), onde foram feitas diversas verificações, como: vigência do contrato, validade das Notas Fiscais, ateste/cronograma/relatório/Demonstrativo de Despesa, entre outros. Cumpre informar que o referido *checklist*, faz referência à numeração original do Processo, uma vez que a renumeração geral do processo só foi feita posteriormente, em 30.3.2012, por meio de um Termo de Alteração de Numeração.

No item "*Área usuária-ateste/Manifestação*" do *checklist* , há referência aos versos das folhas 371 e 374, numeração original, onde constam as assinaturas dos representantes das áreas demandantes, responsáveis pelo acompanhamento dos eventos. Já em relação ao item "*Cronograma/Relatório/Demonstrativo de Despesa*s", há referências às folhas 373 a 375 e 379 a 381, numeração original, que contêm as planilhas com as relações dos serviços prestados nos eventos, porém, sem registro de terem sido atestadas pelas áreas demandantes.

Assim, constatou-se que a COAFI efetuou a liquidação da despesa sem títulos e documentos comprobatórios suficientes, considerando o seguinte:

• as Notas fiscais nºs 1826 e 1827 não foram atestadas pelos fiscais de contrato formalmente designados, e sim por representantes das áreas demandantes dos eventos;

• as planilhas de serviços correspondentes às Notas fiscais estavam assinadas apenas por representante da empresa contratada, não sendo identificado registro de conferência ou aprovação de tais planilhas por representantes do Ministério;

• não foram verificados no processo, nem no *checklist,* documentos como Termo Circunstanciado, Relatório de Fiscalização, fotos e/ou vídeos dos eventos, ou qualquer outro registro, capaz de evidenciar que os eventos, de fato, foram realizados.

Com relação à Ordem de Pagamento, constatou-se que esta não se encontrava anexada ao processo. Sua obtenção se deu após a emissão da SA nº 201204029/001, de 20.4.2012, que demandou a disponibilização dos processos de pagamento, contendo os documentos complementares referentes à etapa de liquidação e pagamentos do Contrato MC nº 30/2011, que ainda não tivessem sido apresentadas em função de Solicitações de Auditoria anteriores. Em seguida, em visita à COAFI, no dia 23.4.2012, a equipe teve acesso à Relação das Ordens Bancárias Externas – RE, que trata de uma autorização ao Banco para que ele efetive o pagamento à contratada. A RE é assinada pelo Ordenador de despesa e pelo agente responsável pelo setor financeiro do Ministério, fazendo as vezes de uma Ordem de Pagamento, de acordo com o art. 43 da Decreto nº 93.872/86. Entende-se que uma cópia de tal documento deveria necessariamente constar do processo.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

A Nota Técnica nº 04/SPOA/SE-MC, de 6.7.2012, em resposta a S.A. nº 201204029/002, de 18.6.2012, apresentou o seguinte:

"*Por se tratar de ferramenta de trabalho da área demandante, o referido material foi anexado em processo em separado, que se encontra protocolizado sob o número 53000.049223/2011-01. Assim o mencionado processo encontra-se à disposição dos auditores para análise. Foi também promovido o registro junto ao processo de pagamento, da existência deste processo de prestação de contas, de modo a propiciar futuras consultas/averiguações, se necessário*".

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Os processos de nº 53000.053458/2011-99 e 53000.049223/2011-01 guardam relação com o mesmo evento, a "*10ª Oficina para Inclusão Digital*", ocorrida no período de 5 a 7.12.2011, em Vitória-ES, mas tem objetos diferentes. O primeiro se refere a todos os serviços de organização do evento (montagem de estandes, transporte, almoço, sonorização,etc), já o segundo refere-se exclusivamente à locação do espaço físico para a realização do evento. Um processo complementa o outro, mas tratam-se de serviços diferentes.

O que se está destacando nesta constatação são as falhas encontradas na rotina de processo de pagamento dos serviços referentes ao contrato nº 30/2011 (processo 53000.053458/2011-99), devendo a área responsável atuar com maior rigor, no sentido de verificar a competência formal de quem está atestando os serviços e as evidências comprobatórias de sua

realização anexadas aos processo.

RECOMENDAÇÃO 001:

Adotar as medidas necessárias no sentido de aprimorar seus normativos internos, estabelecendo maior rigor quanto a verificação de itens obrigatórios relativos ao pagamento, como, por exemplo, a obrigatoriedade de que as Notas Fiscais sejam assinadas pelo fiscal de contrato formalmente designado, bem como a verificação da autuação ao processo de pagamento do Termo Circunstanciado, Relatório de Fiscalização, documentos/mídias ou outros elementos que reforcem as evidências quanto a execução contratual, cópia da Ordem de Pagamento ou Relação das Ordens Bancárias Externas – RE, dentre outras.

2.1.1.19 CONSTATAÇÃO 019

Recolhimento indevido de ISS (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza) na Notas Fiscal nº 1827, em relação a serviços prestados em Brasília-DF.

Recolhimento indevido de ISS (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza) na Notas Fiscal nº 1827, em relação a serviços prestados em Brasília-DF.

Com base na documentação constante no Processo nº 53000.053458/2011-99, verificou-se que o desconto efetuado na Nota Fiscal nº 1826, relativo ao Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS, não está de acordo com a Legislação Tributária vigente.

A Nota Fiscal nº 1826, referente ao Seminário: "*Uma nova TV por Assinatura*", realizado em 1.12.2011, em Brasília-DF, e a Nota Fiscal nº 1827, referente à 10ª Oficina para Inclusão Digital, ocorrida de 5 a 7.12.2011, em Vitória-ES, foram pagas por meio da Ordem Bancária nº 2011OB802383, de 28.12.2011, onde foram verificadas retenções tributárias relativas ao Imposto de Renda, no percentual de 9,45%, e ISS, no percentual de 5,00%, sobre os valores brutos das Notas, conforme detalhado abaixo:

Nº da NF	Valor bruto da NF (R$)	Desconto IR (9,45%) (R$)	Desconto ISS (5%) (R$)	Valor Líquido Pago à Contratada (R$)	Obs
1826	16.791,10	1.586,76	839,56	14.364,78	Pago por meio da OB nº 2011OB802383, de 28.12.2011
1827	231.978,00	21.921,92	11.598,90	198.457,18	
Total	**248.769,10**	**23.508,68**	**12.438,46**	**212.821,96**	

A Lei Complementar Federal nº 116/2003 estipulou os serviços passíveis de cobrança do ISS e definiu a alíquota máxima de 5,00% para esse imposto. Porém, como se trata de um imposto de competência municipal, cada cidade pode definir suas próprias alíquotas por tipo de serviço prestado, dentro dos limites definidos pela Legislação Federal.

O Governo do Distrito Federal regulamentou a matéria, dentro da sua área de competência, por meio do Decreto n° 25.508/2005, de 19.1.2005.

Em relação aos serviços em questão, os mesmos estariam enquadrados no Art. 38 do citado Decreto, que remete ao anexo I e ao item 17.10 – Planejamento, organização e administração de feiras, exposições, congressos e congêneres.

Observa-se que para esse item existe a seguinte observação, *in verbis*:

"*17.10 – Planejamento, organização e administração de feiras, exposições, congressos e congêneres.*

Fica reduzida, para 40% (quarenta por cento), a base de cálculo do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS - incidente na prestação de serviços descrito no subitem 17.10 – CONFORME LEI ORDINÁRIA Nº 3.730, DE 30/12/05 – DODF DE 30/12/05 - suplemento a - efeitos a partir de 01/01/06."

Em consulta ao sítio da Câmara Legislativa do Distrito Federal, foi observado que a Lei nº 3.730 do DF, de 30.12.2005, ainda encontra-se vigente.

Desta forma, o ISS retido na NF nº 1826 deveria ter sido calculado sobre 40% do valor bruto da Nota, ou seja, R$ 6.716,44, e não sobre o valor total. Essa redução na base de cálculo geraria um ISS no valor de R$ 335,82, e consequentemente um valor líquido a ser pago à contratada de R$ 14.868,52.

Em relação ao evento ocorrido em Vitória-ES, foi verificado, de acordo com a sua legislação tributária do Município, que a alíquota do ISS a ser aplicada sobre os serviços de organização de eventos seria mesmo de 5,00%, o que indica o correto recolhimento do tributo na Nota nº 1827, considerando que de acordo com a jurisprudência do STJ, a municipalidade competente para realizar a cobrança do ISS é a do local em que efetivamente foi prestado o serviço, ou seja, onde se concretizou o fato gerador.

Observa-se, dessa forma, que houve falha de controle por parte da unidade de pagamento ao recolher erroneamente o valor referente ao ISS da NF 1826, acarretando pagamento a menor à contratada no valor de R$ 503,74.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Constou na Nota Técnica nº 04/SPOA/SE-MC, de 6.7.2012 , em resposta a S.A. nº 201204029/002, de 18.6.2012, o seguinte:

"*Procedente a constatação da equipe de auditoria quanto ao recolhimento incorreto da Nota Fiscal n.° 1826, o que acarretou uma diferença de pagamento a menor à contratada no valor de R$ 506,74. Contudo a empresa poderá solicitar a compensação junto a Secretaria de Fazenda do Governo do Distrito Federal. Quanto ao recolhimento do ISSQN incidente na Nota*

Fiscal n.° 1827 a tributação foi efetuada corretamente."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Por se tratar de um imposto de competência municipal, a área do MC responsável pelo recolhimento do ISS deve aperfeiçoar seus controles de modo a certificar-se, caso a caso, quanto à alíquota vigente relativa à localidade de cada evento.

RECOMENDAÇÃO 001:

Que seja realizada a comunicação formal à empresa contratada informando-a quanto ao recolhimento efetuado com valor indevido e sobre seu direito de obter junto a Secretaria de Fazenda do Governo do Distrito Federal essa compensação.

2.1.1.20 CONSTATAÇÃO 020

Ausência de Normativos Internos estabelecendo as rotinas e a operacionalização da execução da despesa no âmbito do Ministério das Comunicações.

Com vistas a avaliar se o Ministério das Comunicações estabelece internamente normas para regular as rotinas para pagamento de contratos, bem como se existem controles/critérios estabelecidos para o processo de solicitação de aquisições ou serviços, solicitou-se por meio da Solicitação de Auditoria nº 201202452/002, de 15.3.2012, o que segue:

"Apresentar os normativos internos que estabelecem as rotinas e a operacionalização da execução da despesa no âmbito dessa Subsecretaria, incluindo a elaboração do pedido de aquisição/serviço, os procedimentos de licitação, empenho, contratação, liquidação e o pagamento de despesas, informando a data da última atualização."

Em resposta à solicitação acima, a SPOA-MC encaminhou, por meio do Ofício nº 151/2012/SPOA/SE-MC, de 30.3.2012, a Nota Informativa nº 010/CGRL/SPOA/SE-MC, de 23.3.2012, contendo a seguinte manifestação:

"O normativo interno pelo qual norteamos é o regimento interno do Ministério das Comunicações. São também referenciais os check-lists de atos e documentos que são inerentes às rotinas de dispensa/inexigibilidade, processo de licitação e adesões à atas de registros de preços."

Observa-se com base na manifestação apresentada, que com exceção da Portaria nº 401, de 22.8.2006, vigente à época da solicitação e planejamento deste trabalho, posteriormente substituída pela Portaria nº 143, de 9.3.2012, que aprovou o Regimento Interno dos órgãos do Ministério das Comunicações, não existe para aquela Pasta Normativos Internos que estabeleçam as rotinas e operacionalização das atividades realizadas no âmbito do MC.

Ainda com relação aos normativos internos, solicitou-se também, por meio da SA nº 201202452/002, que a SPOA-MC informasse se existiam no âmbito da Subsecretaria "*fluxogramas operacionais*", formalmente instituídos, para a execução de despesas contratuais, incluindo as

etapas de elaboração do pedido de aquisição/serviço, os procedimentos de licitação, empenho, contratação, liquidação e o pagamento de despesas. Caso negativo, solicitou-se que fosse apresentada uma descrição detalhada das etapas de elaboração de cada um desses procedimentos, indicando as áreas responsáveis.

Por meio da Nota Informativa nº 010/CGRL/SPOA/SE-MC, foram apresentadas as seguintes manifestações acerca das solicitações anteriormente citadas:

*"**Não existe neste Ministério fluxograma operacional formalmente instituído**. A execução de despesas contratuais e etapas de elaboração do pedido de aquisição/serviço e demais atos **obedecem a um fluxograma implícito nas competências regimentais das unidades administrativas** subordinadas a Subsecretaria."* (grifou-se)

(…)

"Segue descrição do fluxo operacional praticado por esta Coordenação das etapas de elaboração do pedido de aquisição de material.

- *Os pedidos de aquisição/serviço são encaminhados à SPOA;*

- *A SPOA envia os pedidos a CGRL;*

- *A CGRL envia a Coordenação de Suprimento e Patrimônio - COSUP, para análise prévia;*

◦ *Se for aquisição a COSUP encaminha o pedido à Divisão de Material e Patrimônio - DIMAP para verificar a disponibilidade;*

▫ *Caso exista o material ou serviço: entrega ao requerente;*

▫ *Caso não exista o material ou serviço: restitui o pedido a COSUP com a classificação.*

- *A COSUP envia o pedido à Divisão de Licitação – DILIC para formar processo e realizar ampla pesquisa de preço praticado no mercado;*

- *Após pesquisa o processo é encaminhado à Coordenação de Administração Financeira – COAFI, para verificação sobre a existência de previsão orçamentária e financeira;*

- *Caso o processo trate de dispensa, o mesmo é encaminhado à Divisão de Administração de Compras e Cadastro – DIACC, para realizar cotação eletrônica ou compras por suprimento de fundos;*

- *Caso a aquisição não seja de dispensa, o processo é restituído a DILIC, para elaboração de minuta de edital de licitação;*

• Após a elaboração da Minuta de edital o processo é submetido a COSUP e CGRL para conhecimento;

• A CGRL submete o processo para o Subsecretario para conhecimento, autorização e encaminhamento à Consultoria Jurídica para análise e emissão de parecer;

• Após emissão de parecer, o processo é retorna ao SPOA, CGRL e COSUP para que a DILIC providencie as alterações na minuta do edital;

• O processo é encaminhado ao Pregoeiro, através da COSUP/CGRL, para realização do processo licitatório, na modalidade proposta nos autos, na conformidade da lei;

• Após a aquisição/serviço ser adjudicado, homologado e publicado o processo é encaminhado à COAFI para emissão de Nota de Empenho;

• Após a emissão da NE a COSUP remete o processo à DIACO para formalizar o contrato entre as partes;

• Nos casos de a aquisição com pronta-entrega, a COSUP remete o processo à DIMAP para diligenciamento do prazo de entrega e posterior recebimento.

A COSUP tem adotado os procedimentos recomendados pela CGU e determinados pela SPOA/CGRL referentes a um melhor controle nas Áreas de Licitações, Compras e Contratos com estabelecimentos de Check-List de atos e documentos que são inerentes às rotinas de DISPENSA/INEXIGIBILIDADE de licitação, Processo de Licitação e, por fim, Adesão à ATA de Registro de Preços, de modo a elidir as insuficiências de controles internos na área de licitação da SPOA/MC."

Observa-se, desta forma, que a SPOA-MC afirma que não existe fluxograma operacional formalmente instituído para estabelecer as etapas de execução de despesas contratuais no âmbito do Ministério das Comunicações, apontando mais uma vez para o Regimento Interno ao informar que seus atos *"obedecem a um fluxograma implícito nas competências regimentais das unidades administrativas"*.

Nesse contexto, é importante frisar que os Normativos Internos de uma Entidade da Administração, não devem se resumir ao seu Regimento Interno, uma vez que o Regimento Interno possui como principais funções definir a estrutura organizacional e atribuir competências às suas Unidades. Já os Normativos Internos, em sentido amplo, tem como função orientar as rotinas operacionais de trabalhos das unidades administrativas, configurando um elemento relevante para o bom andamento das atividades de um setor, proporcionando uma padronização no desempenho de suas atribuições e promovendo maior celeridade no andamento dos processos, além de fortalecer o controle interno primário, evitando assim a ocorrência de possíveis inconsistências.

Outro trecho da manifestação da SPOA-MC que merece destaque é a informação de que *"A COSUP tem adotado os procedimentos recomendados pela CGU e determinados pela SPOA/CGRL referentes a um melhor controle nas Áreas de Licitações, Compras e Contratos com estabelecimentos de Check-List…"*.

No trecho transcrito acima a SPOA-MC faz referência ao Relatório de Auditoria desta CGU nº 201108751, que apresentou os resultados dos exames realizados sobre o processo anual de contas da Subsecretaria, para o exercício de 2010.

Nesse Relatório foram verificadas falhas na oportunidade e conveniência da motivação de licitações realizadas pela SPOA-MC, além de falhas como: ausência de padronização no processo de pesquisa de preço; ocorrência de erro de quantificação de material em edital, ensejando a realização de novo processo licitatório; concentração das funções em um único servidor, desrespeitando o princípio da segregação de funções; restrição à competitividade de licitação, entre outros.

Em consequência dessas constatações recomendou-se à SPOA-MC, entre outras medidas, o seguinte:

"Que a SPOA estabeleça em seus normativos internos ***norma operacional com procedimentos de controle*** *para a área de licitações, no qual constem o* ***detalhamento de rotinas, procedimentos, fluxogramas, manuais, check-lists****, etc., no intuito de auxiliar a instrução e execução dos processos licitatórios."* (grifou-se)

Observa-se, desta forma, que a recomendação desta CGU com relação ao aprimoramento dos Normativos Internos da SPOA-MC possuía um caráter abrangente, visando à formalização de rotinas operacionais detalhadas, suportadas por ferramentas de controle como fluxogramas, manuais e *check-lists*, no intuito de se aprimorar os controles primários no âmbito da Subsecretaria.

Contudo, em resposta à recomendação transcrita acima, a SPOA-MC apresentou o Plano de Providências Permanente, encaminhado por meio do Ofício nº 053/2011/AECI-MC, de 27.9.2011, contendo a seguinte manifestação:

"Providências a serem implementadas (texto):

Orientar áreas para os devidos procedimentos de controle para a área de licitações

Prazo de Atendimento:23 / 08 / 2011

Situação (texto) em: 23 / 08 / 2011

Atendido, com expedição de Memorando circular n.º 424/2011-CGRL, de 23.08.2011 *às coordenações subordinadas, visando adoção de procedimentos de controle para a área de licitações, com a autuação nos processos dos check-lists encaminhados."*

Em que pese a SPOA-MC afirmar que a expedição do Memorando Circular n.º 424/2011-CGRL, seria suficiente para que a recomendação fosse considerada atendida, verificou-se que esse Memorando apresenta apenas três planilhas *"...contendo um check-list de atos e documentos que são inerentes às rotinas de DISPENSA/INEXIGIBILIDADE de licitação, PROCESSO LICITAÇÃO e, por fim, ADESÃO À ATA DE REGISTROS DE PREÇOS..."*, que de acordo com a SPOA-MC seriam suficientes para *"...elidir a constatação de insuficiência de*

controles internos na área de licitação da SPOA/MC."

Todavia, observa-se que a SPOA-MC não elaborou Normativos Internos para formalizar suas rotinas operacionais de forma detalhada, conforme havia sido recomendado, adotando exclusivamente a criação de *check-lists*, que, embora sejam importantes como ferramenta de controle primário, aplicados isoladamente não são capazes de elidir as inconformidades apontadas no Relatório nº 201108751.

Constata-se, assim, a ausência de Normativos Internos que definam formalmente o fluxo operacional para a execução de despesas contratuais no âmbito da SPOA-MC. Essa ausência representa um risco para a Administração, uma vez que os Gestores não contam com uma ferramenta de controle fundamental para o bom andamento dos processos.

Um fluxo operacional formalizado e bem definido possibilita que o Gestor tenha uma visão ampla dos processos, permitindo um planejamento mais adequado das atividades, da definição de responsabilidades e do uso adequado dos recursos disponíveis. Desta forma o Gestor pode mais facilmente conhecer os trâmites internos, avaliando quais são seus pontos fracos, onde estão as incongruências pontuais e os gargalos, como ocorrem os fluxos de informações, quem são os responsáveis por cada etapa, e, principalmente, as possíveis causas de falhas, indicando quais são os controles primários que precisam ser implementados/aprimorados.

Outro risco decorrente da ausência de Normativos Internos no âmbito da SPOA-MC, é o fato do desenvolvimento dos processos da Subsecretaria encontrar-se respaldado apenas no conhecimento e memória dos servidores da Unidade. Atualmente, caso seja necessário substituir algum servidor envolvido nos processos de pagamento da SPOA-MC, o novo servidor contará apenas com a orientação dos servidores mais antigos, que podem não conhecer a etapa do processo que o novo servidor irá assumir, ou mesmo, que podem instruí-lo de forma errônea ou incompleta, suscitando falhas e/ou possibilidade de fraudes nos processos.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Por meio do Ofício nº 278/SPOA/SE-MC, de 6.7.2012, que encaminhou a Nota Informativa nº 017/CGRL/SPOA/SE-MC, de 2.7.2012, a SPOA apresentou a seguinte manifestação:

"Buscando atender a recomendação já formulada por esse Órgão de Controle, esta Subsecretária editou os seguintes atos:

• MEMORANDO N° 422 E 423/CGRL/SPOA/SE-MC - Orientações para as contratações por inexigibilidade de licitação em face da singularidade dos serviços.

• MEMORANDO CIRCULAR N° 424/CGRL/SPOA/SE-MC - Orientações e checklist de atos e documentos inerentes às rotinas de licitações.

• MEMORANDO N° 360/SPOA/SE-MC E 426/CGRL/SPOA/SE-MC – Divulga Portaria n° 306, de 13 de dezembro de 2001, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com instruções gerais e procedimentos para utilização do Sistema de Cotação Eletrônica de Preços.

• MEMORANDO N° 361/SPOA/SE-MC - Orientações para aquisição de copos descartáveis.

• MEMORANDO N° 449/CGRL/SPOA/SE-MC - Orientações sobre adoção de formulários check-list para Pregão Eletrônico e Pregão Presencial.

Muito embora não tenham sido editados sob a forma de norma, a leitura pormenorizada destes atos revela sua natureza normativa e orientativa. De modo a garantir ampla divulgação e observância permanente, foram os referidos atos disponibilizados na INTRANET, em espaço próprio destinado para tal fim.

Ademais esta SPOA editou a seguinte Instrução Normativa:

• INSTRUÇÃO NORMATIVA N° 1, DE 19 DE JANEIRO DE 2010. Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.

Por esta razão conclui-se que esta unidade dispõe sim de normativos internos tratando de rotinas e operacionalização de despesas.

Não obstante, esta Subsecretária está promovendo a consolidação e a complementação daqueles atos, de modo a dispo-los em uma única norma, facilitando assim a compreensão e observância das orientações ali contidas. A previsão para edição da referida norma é 30 de julho do corrente exercício."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Com base na manifestação apresentada pela SPOA, verifica-se que a Unidade tem adotado medidas no sentido de aprimorar seus procedimentos internos, editando documentos para orientar e instruir seus servidores responsáveis pelas contratações do Órgão.

Contudo, conforme afirma a própria SPOA, esses normativos necessitam ser editados sob a forma de uma norma consolidada, facilitando assim a compreensão e observância das orientações contidas nesses documentos.

Além disso, cabe ressaltar que os documentos citados pela SPOA, abordam somente a etapa de contratação/licitação, sendo necessário normatizar também as demais fases da despesa, liquidação (fiscalização e ateste) e pagamento. Etapas essas que, conforme demonstrado neste relatório, apresentam várias falhas de controle.

RECOMENDAÇÃO 001:

Providenciar a formalização de uma norma consolidada, contemplando os atos voltados a orientar as contratações/licitações no âmbito da Unidade.

RECOMENDAÇÃO 002:

Adotar as medidas necessárias no sentido de aprimorar seus controles internos

referentes às etapas de liquidação (fiscalização e ateste) e pagamento de despesas, formalizando em seus normativos internos as rotinas operacionais detalhadas de cada uma dessas etapas.

2.1.2 ASSUNTO – APOIO À REALIZAÇÃO DE CONFERÊNCIAS ESTADUAIS E NACIONAL DE COMUNICAÇÃO.

2.1.2.1 INFORMAÇÃO 021

Introdução à CONFECOM e ao Contrato 29/2009-MC

O Decreto de 16 de abril de 2009, convocou a 1ª Conferência Nacional de Comunicação - CONFECOM, "*a se realizar de 1º a 3 dezembro de 2009, em Brasília, após concluídas as etapas regionais, sob a coordenação do Ministério das Comunicações*".

O tema da 1ª CONFECOM foi "*Comunicação: meios para a construção de direitos e de cidadania na era digital*". Este evento foi financiado pelo programa nº 8006 (Gestão da Política de Comunicações), ação nº 0E59 (Apoio à Realização de Conferências Estaduais e Nacionais de Comunicação). A finalidade desta ação é "*Coordenar o planejamento e formulação de políticas setoriais, a avaliação e controle dos programas de área de comunicação por meio de realização de conferências regionais de comunicação*", com a "*Realização da conferência nacional de comunicação para definição de política nacional de comunicação social*".

A Comissão Organizadora da 1ª CONFECOM foi constituída por meio da Portaria nº 185, de 20.4.2009, do Ministério das Comunicações. A designação dos representantes indicados ocorreu por meio da Portaria nº 315, de 25.5.2009, também emitida pelo MC.

Com vistas à coordenação e realização do referido evento, o Ministério das Comunicações contratou diretamente (dispensa de licitação) a Fundação Getúlio Vargas, por meio do contrato nº 29/2009-MC, de 19.11.2009, no montante de R$ 2.880.000,00 (dois milhões, oitocentos e oitenta mil reais), cujo objeto é a contratação de serviços de consultoria e assessoria técnicas especializadas necessárias à organização e à realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação – CONFECOM.

O Termo de Referência, de 23.10.2009 (folhas 245 a 257), justificou da seguinte maneira a necessidade da contratação:

"2. Dos Objetivos

O Governo Federal, por intermédio do Ministério das Comunicações, promoverá, no corrente ano, a 1ª CONFECOM. Tal evento se reveste de grande relevância uma vez que culminará na formação de um documento final, o qual relatará a inquietação da sociedade civil, de empresas do setor, de entidades públicas e privadas, da Administração Pública, bem como as conclusões a partir das discussões democráticas travadas, a fim de traçar diretrizes para políticas públicas na área de Comunicação.

Em suma, o evento (envolvendo etapas municipais, estaduais, distrital e

federal/nacional) é de fundamental importância para o desenvolvimento dessas políticas públicas. Inclusive, diversas Pastas Ministeriais organizaram suas conferências abrangendo a respectiva área de atuação. Pela grandeza do evento, mister se faz que seja contratada instituição que possa prestar, à Comissão Organizadora, consultoria e assessoria técnicas especializadas necessárias à organização e realização da Conferência Nacional para que, a contento, se possa alcançar o objetivo almejado: a aprovação de um documento, elaborado a partir de ampla discussão pela sociedade das prioridades do setor, que terá por escopo estabelecer princípios e diretrizes norteadoras da construção de políticas públicas para o setor.

(…)

E, para coordenar a realização do presente evento torna-se necessária a contratação de entidade que tenha know-how para planejar, coordenar e desenvolver trabalhos afetos ao objeto do evento.

Assim, entendemos necessária a contratação de empresa que, além de ter experiência no mercado para realizar eventos desse porte, tenha conhecimentos técnicos a respeito do tema que será tratado no evento: "Comunicação: meios para a construção de direitos e de cidadania na era digital", uma vez que a entidade desenvolverá diversas atividades que requer esse conhecimento temático como: monitorar as conferências estaduais e distrital, confeccionando manual de metodologia, englobando o programa, com eixos temáticos; elaborar o caderno da metodologia, englobando o programa, com eixos temáticos; elaborar o caderno da 1ª CONFECOM; e produzir o relatório de encerramento do evento que apresentará as principais contribuições colhidas na 1ª CONFECOM, definidos os princípios e diretrizes da Política Nacional de Telecomunicações e Radiodifusão."

Conforme o mesmo Termo de Referência, e o Contrato 29/2009-MC, as atividades a serem desempenhadas pela contratada consistiram em 7 (sete) atividades, conforme registrado às folhas 249 a 254, e 259 a 265.

O Contrato nº 29/2009-MC (folhas 335 a 352), de 19.11.2009, registrou à cláusula primeira que o objeto contratado trata-se de "*serviços de consultoria e assessoria técnica especializada necessária à organização e à realização*" da 1ª CONFECOM. O cronograma de pagamentos (cláusula 8.2 do contrato) determinou que os pagamentos ocorreriam em até 5 dias, contados a partir da entrega de cada produto, a saber:

Produto	Descrição	Valor (R$)
1	Manual de Metodologia Geral da Confecom	438.000,00
2	Relatório do Monitoramento das Conferências Estaduais	438.000,00
3	Relatório da Implantação do Portal	486.000,00
4	Relatório de Implantação da Conferência Virtual	486.000,00
5	Relatório de Elaboração e da Execução do Plano de Gestão da Informação	342.000,00
6	Caderno da 1ª Confecom	390.000,00
7	Relatório de Encerramento	300.000,00
Total	-	**2.880.000,00**

Os fiscais do contrato foram nomeados pela Portaria nº 057/SPOA, de 8.12.2009 (folha 362). Como fiscal titular foi designado o servidor de CPF nº ***.660.151-**, e como substituta, a servidora de CPF nº ***.119.281-**.

A etapa nacional da 1ª CONFECOM foi realizada entre os dias 14 e 17.12.2009, em Brasília/DF.

Tabela discriminando as notas fiscais, ordens bancarias, datas e valores é apresentada a seguir:

Produto	Nota Fiscal	Data NF	Valor (R$)	OB	Data OB	Valor (R$)
1	69213	14/12/2009	438.000,00	2009OB802619	23/12/2009	438.000,00
2	71495	27/01/2010	438.000,00	2010OB800716	12/04/2010	438.000,00
3	77931	25/05/2010	486.000,00	2010OB801645	11/08/2010	342.000,00
4	75863	16/04/2010	486.000,00	2010OB801101	07/06/2010	486.000,00
5	76865	19/04/2010	342.000,00	2010OB801100	07/06/2010	342.000,00
6	76866	16/04/2010	390.000,00	2010OB801378	08/07/2010	390.000,00
7	75846	19/04/2010	300.000,00	2010OB802011	22/09/2010	300.000,00
-	**-**	**Total**	**2.880.000,00**	**-**	**Total**	**2.736.000,00**

2.1.2.2 CONSTATAÇÃO 022

Pagamento de serviços não executados, ou inservíveis à Administração, causando prejuízo ao erário no valor potencial de R$ 1,704 milhão.

À época da assinatura do contrato nº 29/2009-MC, os responsáveis pela organização da 1ª CONFECOM conheciam que alguns dos serviços contratados eram irrealizáveis, pois referiam-se à eventos que encontravam-se exauridos, que haviam se encerrado anteriormente à 19.11.2009, data da assinatura do contrato em tela.

A "*cláusula terceira – das atividades a serem desempenhadas pela contratada*", indica as atividades que deveriam ser desempenhadas pela contratada. Resumidamente, são sete atividades, a saber:

1 – Organizar a 1ª CONFECOM;

2 – Monitorar as Conferências Estaduais e Distrital;

3 – Alimentar e Manter o Portal da 1ª CONFECOM;

4 – Criar e Manter a 1ª Conferência Nacional de Comunicação Virtual;

5 – Elaborar e Executar o Plano de Gestão da Informação;

6 – Elaborar o Caderno de Propostas da 1ª CONFECOM;

7 – Elaborar o Caderno da 1ª CONFECOM.

Visando comprovar a execução, para cada uma destas atividades, o contrato previa a entrega de um produto, conforme registrado pela "*cláusula quarta – da metodologia*", cujo trecho é transcrito a seguir:

"4.2. Como resultado dos trabalhos desenvolvidos, a CONTRATADA apresentará os seguintes produtos:

4.2.1. Produto 1 – Manual de Metodologia Geral da CONFECOM;

4.2.2. Produto 2 – Relatório do Monitoramento das Conferências Estaduais;

4.2.3. Produto 3 – Relatório de Implantação do Portal;

4.2.4. Produto 4 – Relatório de Implantação da Conferência Virtual;

4.2.5. Produto 5 – Relatório da Elaboração e da Execução do Plano de Gestão da Informação;

4.2.6. Produto 6 – Caderno da 1ª CONFECOM; e

4.2.7. Produto 7 – Relatório de Encerramento."

O Contrato, por meio de sua "*cláusula oitava – do valor e da forma de pagamento*", condicionava o pagamento dos valores à entrega dos produtos, conforme transcrito a seguir:

"8.2. O CONTRATANTE fará os pagamentos referidos no "Caput" desta Cláusula, em nome da CONTRATADA, mediante a apresentação de Nota Fiscal/Fatura, em duas vias, devidamente atestadas, por meio de ordem bancária, na conta corrente indicada pela CONTRATADA, no prazo de até 5 (cinco) dias úteis, contados a partir da entrega de cada produto, após a aprovação dos serviços pelo responsável pela fiscalização deste Contrato, conforme detalhamento abaixo especificado:

"- 1ª parcela, no valor de R$ 438.000,00 (quatrocentos e trinta e oito mil reais), referente à entrega do Produto 1;

- 2ª parcela, no valor de R$ 438.000,00 (quatrocentos e trinta e oito mil reais), referente à entrega do Produto 2;

- 3ª parcela, no valor de R$ 486.000,00 (quatrocentos e oitenta e seis mil reais), referente à entrega do Produto 3;

- 4ª parcela, no valor de R$ 486.000,00 (quatrocentos e oitenta e seis mil reais), referente à entrega do Produto 4;

- 5ª parcela, no valor de R$ 342.000,00 (trezentos e quarenta e dois mil reais), referente à entrega do Produto 5;

- 6ª parcela, no valor de R$ 390.000,00 (trezentos e noventa mil reais), referente à entrega do Produto 6;

- 7ª parcela, no valor de R$ 300.000,00 (trezentos mil reais), referente à entrega do Produto 7;"

Vale lembrar que o contrato nº 29/2009, previa:

"8.4. Não será efetuado qualquer pagamento à CONTRATADA, enquanto houver pendencia de liquidação da obrigação, em virtude de penalidade imposta à CONTRATADA ou inadimplência contratual, inclusive quanto a não apresentação do demonstrativo dos serviços prestados."

O prazo de execução contratual foi previsto na "*Cláusula nona – do prazo de execução dos serviços e da vigência*", transcrita a seguir:

"9.1 O prazo para execução dos serviços é de 5 (cinco) meses, contados da data de sua assinatura, vigorando o presente Instrumento até a aceitação dos serviços e o pagamento a eles correspondentes, podendo ser prorrogado mediante Termo Aditivo, a ser firmado entre as partes, na forma do art. 57 da Lei nº 8.666/93.

9.2 A previsão para realização das etapas da CONFECOM são as seguintes:

I. Conferência Virtual: até 30 de novembro de 2009;

II. Etapas Eletivas:

1. Etapas Estaduais: até 22 de novembro de 2009;

2. Etapa Nacional: de 14 de dezembro a 17 de dezembro de 2009;

3. Etapa de Encerramento e Publicação: até março de 2010.

9.3 A execução das Atividades de que tratam a Cláusula Terceira deverá observar o seguinte cronograma:

I. As Atividades de 1 a 6: até o início da 1ª Conferência Nacional de Comunicação; e

II. A Atividade 7: até 30 de março de 2010.

9.4 O planejamento detalhado das atividades deverá ser entregue e aprovado pela Comissão Organizadora nos primeiros 15 dias, a contar da data de assinatura deste Contrato."

Ressaltamos que o referido "*planejamento detalhado das atividades*", previsto pela cláusula 9.4, encontra-se ausente dos autos, inexistindo evidência de que o mesmo tenha sido realizado. Tampouco localizou-se a aprovação do mesmo pela Comissão Organizadora da 1ª CONFECOM.

O processo 53000.027587/2010-41 contém o documento "*Ata da 2ª Reunião da Comissão Organizadora*" da CONFECOM, de 19.6.2009, onde foi registrado que o presidente da CONFECOM "*pôs em votação o calendário e ficou decidido que até o dia trinta e um de agosto serão realizadas as conferências preparatórias e até o dia trinta de outubro, as conferências estaduais*".

O Regimento Interno da Confecom - Portaria 667, de 2.9.2009, definiu, em seu art. 8º, inciso II, o calendário das etapas, conforme transcrito a seguir:

"Art. 8º A 1ª CONFECOM será realizada de 1º a 3 de dezembro de 2009, subdividindo-se de acordo com o seguinte calendário:

I – etapas preparatórias: poderão ser realizadas até vinte dias antes da respectiva etapa estadual, devendo o relatório correspondente ser enviado em até cinco dias após a sua realização;

II – etapas Estaduais e Distrital: até 8 de novembro de 2009; e

III – etapa nacional: de 1º a 3 de dezembro de 2009.

§ 1º A não realização das etapas previstas nos incisos I e II, em até treze Unidades da Federação, não constitui impedimento para a realização da etapa nacional no prazo previsto.

§ 2º A observância do prazo previsto no inciso II deste artigo é condição de participação dos representantes eleitos correspondentes na etapa nacional."

Conforme consta no próprio "*Produto 2 – Relatório do Monitoramento das Conferências Estaduais*", elaborado pela contratada, bem como consta no portal *http://proconferencia.org.br/agenda*, as conferências estaduais ocorreram nas seguintes datas:

Região	Estado	Data inicio	Data Término
Nordeste	PI	29/10/2009	31/10/2009
Norte	AC	30/10/2009	31/10/2009
Sudeste	RJ	30/10/2009	01/11/2009
Sul	PR	06/11/2009	08/11/2009
Norte	RO	12/11/2009	13/11/2009
Nordeste	PE	13/11/2009	15/11/2009

Região	Estado	Data inicio	Data Término
Sudeste	MG	13/11/2009	15/11/2009
Norte	TO	14/11/2009	14/11/2009
Nordeste	BA	14/11/2009	15/11/2009
Sul	SC	14/11/2009	15/11/2009
Sul	RS	17/11/2009	18/11/2009
Norte	AM	17/11/2009	18/11/2009
Nordeste	MA	17/11/2009	18/11/2009
Nordeste	RN	17/11/2009	18/11/2009
Norte	AP	17/11/2009	19/11/2009
Centro Oeste	MT	19/11/2009	20/11/2009
Nordeste	SE	19/11/2009	20/11/2009
Norte	PA	20/11/2009	21/11/2009
Centro Oeste	MS	20/11/2009	21/11/2009
Nordeste	PB	20/11/2009	21/11/2009
Norte	RR	20/11/2009	21/11/2009
Sudeste	ES	20/11/2009	22/11/2009
Sudeste	SP	20/11/2009	22/11/2009
Centro Oeste	GO	20/11/2009	22/11/2009
Nordeste	CE	20/11/2009	22/11/2009
Centro Oeste	DF	20/11/2009	22/11/2009
Nordeste	AL	21/11/2009	22/11/2009

Conforme já citado anteriormente, o contrato nº 29/2009-MC foi assinado em 19.11.2009. Observa-se que nesta data já haviam se encerrado 15 (quinze) conferências estaduais, e que mais duas já estavam em andamento. Além disto, as restantes dez conferências estaduais ocorreram na sequência à assinatura do contrato (nove em 20.11.2009, e apenas uma no dia 21 de novembro), encerrando-se todas até a data de 22.11.2009 (domingo). O extrato do contrato nº 29/2009-MC foi publicado no DOU de 23.11.2009 (segunda-feira), seção 3, folha 137, após o encerramento de todas as conferências estaduais.

A seguir, serão feitas considerações sobre cada um dos serviços não executados, ou inservíveis à Administração.

Do Manual de Metodologia Geral da CONFECOM (Produto 1) – Contratação e aceitação de produto inservível para a Administração.

O Contrato nº 29/2009-MC, quanto à atividade 1, registrou:

"3. A CONTRATADA deverá desempenhar as seguintes atividades:

3.1 ETAPA (sic) 1 – Organizar a 1ª CONFECOM: a CONTRADADA deverá interagir com a Comissão Organizadora para a ciência/conhecimento do conteúdo programático da 1ª CONFECOM, que, com base no Regimento Interno, deverá compreender:

I. Planejamento Geral: para melhor planejar, executar e controlar, o projeto deverá ser dividido em etapas, cuja quantidade e nomenclatura são determinadas de acordo com os requisitos de controle e de acordo com os resultados e entregas específicas. Estas etapas devem definir o trabalho técnico a ser realizado, as entregas, revisões, verificações e validações, os envolvidos em cada fase e às formas de controle.

II. Manual de Metodologia Geral, compreendendo:

1) os procedimentos metodológicos da 1ª CONFECOM, das Conferências Estaduais, Distrital e Nacional;

2) os parâmetros para escolha de Delegados;

3) programa, com o aprofundamento dos eixos temáticos; e

4) Agenda Geral.

3.1.1. O planejamento da Conferência e o Manual de Metodologia Geral devem ser submetidos à apreciação da Comissão Organizadora para validação.

O contrato previa a entrega de um produto, correspondendo à cláusula 3.1.II, conforme registrado pela cláusula 4.2.2, cujo trecho é transcrito a seguir:

"4.2. Como resultado dos trabalhos desenvolvidos, a CONTATADA apresentará os seguintes produtos: (...)

4.2.2. Produto 1 – Manual de Metodologia Geral da CONFECOM;

Ressaltamos que o referido "*Planejamento Geral*", previsto pela cláusula 3.1.I, encontra-se ausente dos autos, inexistindo evidência de que o mesmo tenha sido realizado. Ademais, este serviço foi desvinculado, pelo contrato, das condições de pagamento.

Tampouco localizou-se as validações, pela Comissão Organizadora, do "*planejamento da conferência*" e do "*Manual de Metodologia Geral*".

O contrato 29/2009-MC foi assinado em 19.11.2009 (sexta-feira), e o extrato do referido contrato foi publicado no DOU de 23.11.2009 (segunda-feira), seção 3, folha 137.

Por meio de correspondência de 7.12.2009, protocolada no MC sob o nº 53000.061777/2009-53, em 9.12.2009 (quarta-feira), às 17:18hs, a FGV encaminhou o "*Produto 1 – Manual de Metodologia Geral da CONFECOM*", e junta a "*Nota Fiscal de Fatura de Serviços nº 69213, no valor de R$ 438.000,00*", referente à 1ª parcela do Contrato nº 29/2009-MC.

Este Manual de Metodologia Geral da CONFECOM, em seu "*Resumo Executivo*", informou o seguinte:

Este relatório, denominado Produto 1 – Manual de Metodologia Geral da CONFECOM é composto pelo Documento Referência, bem como pelo Texto-Base, pelo Marco Regulatório, pelo Formulário de Cadastramento das Propostas das Conferências Estaduais e pelo Formulário de Delegados Eleitos.

O objetivo do Documento Referência é facilitar a execução das Conferências Estaduais e Distrital de Comunicação. São apresentadas neste documento as orientações e sugestões de ordem metodológica, de acordo com o Regimento Interno da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (CONFECOM). Dessa forma, são descritos os objetivos, as etapas, o tema central, os eixos temáticos e os temas específicos de cada eixo.

O Documento Referência é a titulação dada ao "Manual de Metodologia da CONFECOM", que contém orientações metodológicas a serem seguidas pelos conferencistas, delegados e organizadores das Conferências Estaduais e Distrital, de acordo com os regramentos estipulados no Regimento Interno da 1ª Conferência Nacional de Comunicação. No Documento Referência estão registradas as informações acerca das inscrições de interessados em participar das Conferências Estaduais e Distrital e dos procedimentos para a realização, nessas Conferências, de Plenária de Abertura, dos debates iniciais, dos grupos de trabalho, da Plenária Final, dos relatórios e acerca da eleição dos delegados.

Faz parta também deste relatório o Texto-Base que serve para contextualizar a história das comunicações no Brasil no momento em que acontece em todo o território nacional uma discussão ampla sobre comunicações no Brasil entre a sociedade civil, sociedade empresarial e o poder público, num exercício de democratização da produção, distribuição e de cidadania." (grifamos)

A capa do referido Produto 1 registrou que o mesmo foi elaborado em 23.11.2009 (segunda-feira), ou seja, após o encerramento de todas as Conferências Estaduais, e Distrital, e na mesma data da publicação do extrato do Contrato 29/2009-MC no DOU.

Constata-se que o Produto 1 não cumpriu com seu objetivo, que seria "*facilitar a execução das Conferências Estaduais e Distrital de Comunicação*", conforme informado no próprio texto do produto. Tais conferências haviam se exaurido, em sua grande parte, antes mesmo da assinatura do contrato, e em sua totalidade previamente à elaboração do Produto 1. Não foi possível apresentar "*orientações metodológicas a serem seguidas pelos conferencistas, delegados e organizadores*", uma vez que as conferências já haviam ocorrido e já estavam encerradas.

Neste contexto, conclui-se que foi indevida a utilização do erário na aquisição de um produto inservível, cujo objetivo encontrava-se exaurido.

Os autos registram que o fiscal do contrato nº 29/2009-MC recusou-se à atestar o Produto 1, conforme consta no Memo nº 0297/2009/MSJ/CONJUR-MC/AGU, e protocolado no Ministério das Comunicações sob o nº 53000.062485/2009-38, de 14.12.2009 (segunda-feira), às 11:07hs (folha 40 do processo de pagamento – 53000.061777/2009-53).

O fiscal do contrato alegou, no referido Memo, que não possuía conhecimento técnico para avaliar o conteúdo do serviço prestado, e solicitou ao Presidente da Comissão Organizadora da 1ª CONFECOM que avaliasse e atestasse o serviço prestado. Ademais, cabe lembrar que o fiscal do contrato foi nomeado pela Portaria nº 057/SPOA, de 8.12.2009 (folha 362), ou seja, posteriormente à entrega do Produto 1.

A resposta do Presidente da 1ª CONFECOM foi enviada na mesma data, protocolada sob o nº 53000.062545/2009-12, em 14.12.2009, às 15:13hs (folha 42 do processo de pagamento – 53000.061777/2009-53). Nela, declarou:

"Ao Fiscal do Contrato nº 29/2009-MC:

Atesto, para fins de pagamento da 1ª parcela, no valor de R$ 438.000,00 (quatrocentos e trinta e oito mil reais), que, o Produto 1 – Manual de Metodologia Geral da CONFECOM, encaminhado por meio do Memo nº 291/2009/MSJ/CONJUR-MC/AGU, atende ao que foi solicitado junto à Fundação Getúlio Vargas, estando de pleno acordo com o item 3.1 da Cláusula Terceira do Contrato nº 29/2009-MC".

Destaca-se que o produto foi atestado por um servidor, na ausência de competência legal para este ato, fato que será analisado em constatação específica deste relatório.

O Presidente da Comissão Organizadora da 1ª CONFECOM não apontou, em sua resposta, que as conferências estaduais e distrital estavam encerradas, indicando a perda do objeto deste serviço. Pelo contrário, realizou o ateste do produto, afirmando que "*para fins de pagamento da 1ª parcela, no valor de R$ 438.000,00 (...) o Produto 1 (…) atende ao que foi solicitado (…) estando de pleno acordo com o item 3.1 da Cláusula Terceira do Contrato nº 29/2009-MC*".

O pagamento foi feito por meio da Ordem Bancária nº 2009OB802619, de 23.12.2009, no valor de R$ 438.000,00.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Por meio da Nota Técnica SPOA/SE-MC, de 7.7.2012, o subsecretário de planejamento, orçamento e administração declarou:

"O texto referente ao Planejamento Geral estabelece procedimentos gerais do planejamento da CONFECOM, determinando a forma de interação da FGV com a Comissão Organizadora. A partir do apoio da FGV, o planejamento da Conferência foi desenvolvido em diversas reuniões da Comissão Organizadora, tendo seus resultados transcritos em atas.

O produto da Etapa 1 é o Manual de Metodologia Geral da CONFECOM, e não o Planejamento Geral da COFECOM (sic). *Cabe ressaltar que esse produto, recebido pelo MC em 09.12.2009, formaliza e quita a obrigação de fazer da FGV com o MC, não guardando relação temporal de entrega com as datas de realização das Conferências Estaduais e Distrital de Comunicação.*

O Manual foi validado pelo MC e entregue tempestivamente às Conferências, tendo

os delegados e comissões organizadoras estaduais e distrital seguido as orientações metodológicas nele expressas, sem as quais não seria possível realizar a etapa nacional nem chegar-se ás (sic) *conclusões finais da 1ª CONFECOM. Prova disto, por exemplo, é que todo o trabalho de sistematização das propostas e os Cadernos da 1ª CONFECOM apresentam-se conforme o Marco Regulatório informado no Anexo I, o Formulário para Apresentação de Proposta do Anexo II e o Formulário de Delegados Eleitos do Anexo III do referido Manual. Especificamente, podem ser observados os relatórios – formulários seguem anexados a esta Nota – que contêm as propostas divididas por eixos temáticos (Produção de Conteúdo, Meios de Distribuição e Cidadania: Direitos e Deveres), sendo que o sistema possui as descrições das propostas conforme o formulário do Anexo II.*

Nesses documentos estão contidos não somente o Planejamento Geral elaborado em conjunto com a Comissão Organizadora, mas todas as orientações estratégicas da Conferência, expressas nas Resoluções, Portarias, Regimentos e no próprio Manual de Metodologia Geral, nas quais se registram o apoio da FGV, e sem os quais é clara a compreensão de que não poderia ter sido organizada a 1ª CONFECOM, sem o conhecimento prévio de suas normas e orientações por todos que dela participam.

Assim, resta inverídica a afirmação de que os serviços realizados pela FGV descritos no Produto 1, e aprovados pela fiscalização do Ministério das Comunicações, foram inservíveis para a Administração."

Na mesma Nota Técnica SPOA/SE-MC, de 7.7.2012, o subsecretário de planejamento, orçamento e administração declara ainda:

"Dos documentos não analisados pela CGU, ou referenciados como evidências necessárias para os esclarecimento devidos:

(...)

Cópia da lista de mensagens eletrônicas alusivas à participação da FGV na CONFECOM, mantidas entre o Presidente da Comissão Organizadora Nacional, senhor M. B.de S. H, e técnicos e interlocutores da FGV (…). Segue, ainda, dispositivo eletrônico com cópias magnéticas destas correspondências, bem como seus anexos."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Também cabe destacar que a cláusula 9.4 do contrato exigia a aprovação do planejamento pela Comissão Organizadora, no prazo de 15 dias da assinatura do Contrato, em vistas das competências da Comissão Organizadora constantes do Art. 8º da Portaria 185/2009/MC. Sendo assim não poderia ficar ao talante da entidade contratada.

Com se vê pelas informações apresentadas pelo gestor, tratou-se de contrato verbal, portanto não há como se evidenciar o cumprimento tempestivo da apresentação do citado planejamento pela FGV "*nos primeiros 15 dias da data de assinatura deste Contrato*"

Quanto ao "*Manual de Metodologia Geral*", a cláusula 3.1.II do contrato registra que

este manual compreende

"*1) os procedimentos metodológicos da 1ª CONFECOM, das Conferências Estaduais, Distrital e Nacional;*

2) os parâmetros para escolha de Delegados;

3) programa, com o aprofundamento dos eixos temáticos; e

4) Agenda Geral.".

Vale lembrar que constou do próprio Produto 1 a seguinte informação: "*O objetivo do Documento Referência é facilitar a execução das Conferências Estaduais e Distrital de Comunicação*", e que "*O Documento Referência é a titulação dada ao "Manual de Metodologia da CONFECOM*".

Evidentemente, o Manual de Metodologia deveria ter sido entregue previamente à realização das conferências, caso contrário torna-se inservível. Somente é possível ao manual surtir seus efeitos se este fosse entregue anteriormente à realização das referidas conferências. Logo, é inadequado o entendimento da unidade, segundo o qual o manual não guarda "*relação temporal de entrega com as datas de realização das Conferências Estaduais e Distrital de Comunicação*".

A unidade afirmou que "*O Manual foi validado pelo MC e entregue tempestivamente às Conferências*". Entretanto, não foram encaminhadas evidências da validação do manual pelo MC e sua entrega às conferências, de forma tempestiva.

Contrariamente, existe evidência de que o "*Manual de Metodologia Geral*" inexistia à época das conferências estaduais e distrital. Dentre as mensagens eletrônicas encaminhadas no dispositivo eletrônico anexado à Nota Técnica SPOA/SE-MC, de 7.7.2012, existe a seguinte:

"De: comissaoconfecom@yahoogrupos.com.br [mailto:comissaoconfecom@ yahoogrupos.com.br] Em nome de [suprimimos]@uol.com.br

Enviada em: terça-feira, 3 de novembro de 2009 11:28

Para: comissaoconfecom@yahoogrupos.com.br

Assunto: [comissaoconfecom] Relatório do ACRE]

A/C do Sr.

M. B. [Presidente da Comissão Organizadora da 1ª CONFECOM]

Presidente da CON da Confecom

Chegamos em Rio Branco nas primeiras horas do dia 30. Acordamos cedo, um pouco confusos por causa do fuso horário – menos duas horas – e por pensarmos que a abertura

da Conferência seria pela manhã, por volta das 8 horas. Ao ligar para os nossos contatos, descobrimos que a abertura seria somente às 19h.

(…)

A abertura do evento foi realizada no teatro da Usina João Donato, com clima de disputa política entre as forças sociais, do governo e dos empresários.

As inscrições foram normais, mas havia muita desinformação por causa da ausência de um caderno de teses, um caderno de referência, cartazes e folders da Conferência Nacional. Notou-se ali um clima de "boicote", como diziam, à Conferência Nacional de Comunicação.

(...)

No dia 31, a partir das 8h, entrou em pauta o Regimento Interno. Após muitas dificuldades e reclamações sobre a perda de soberania das plenárias, devido a proibição de votação imposta pelo Regimento Interno da Confecom, ele foi aprovado. Até às 13h, os grupos de trabalho foram formados. Houve intervalo para almoço e continuidade dos grupos de trabalho até às 18h30.

Após breve intervalo, houve a plenária final, quando a proibição de votação foi novamente posta em plenário. Nós, representantes da Comissão Organizadora Nacional, enfrentamos um "fogo cruzado" para que permitíssemos votação em plenária. Houve até ameaça de esvaziamento do plenário." (grifamos)

Desta forma mantém-se a opinião da irregularidade no pagamento das atividades relativas ao produto 1 - Manual de Metodologia Geral da CONFECOM.

Do Relatório de Monitoramento das Conferências Estaduais (Produto 2) - Ausência de execução das tarefas relativas ao Produto.

O contrato 29/2009-MC, em sua cláusula terceira descreveu, dentre outras, a atividade 2, conforme transcrito a seguir (folhas 336 e 337 do processo):

"3.2 Atividade 2 – Monitorar as Conferências Estaduais e Distrital: as Conferências Estaduais terão caráter preparatório para a 1ª CONFECOM devendo gerar contribuições para a formulação das diretrizes da Política Nacional de Telecomunicações e de Radiodifusão, bem como a seleção dos Delegados Estaduais.

3.2.1. A CONTRATADA deverá elaborar o Manual de Procedimentos para a Realização das Conferências Estaduais, que deverá ser submetido à Comissão Organizadora da 1ª CONFECOM para validação.

3.2.2. As tarefas da CONTRATADA com relação às Conferências Estaduais serão:

I. verificar a conformidade da organização e realização das Conferências Estaduais com o Regimento Interno, Documento de Referência e Manual de Procedimentos para a Realização

das Conferências Estaduais e Distrital, preservando a liberdade, a diversidade, a criatividade e a inovação; e

II. acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos em cada Conferência Estadual e Distrital, consolidando as contribuições expressas em relatório apropriado, de forma padronizada, nos Cadernos das Conferências Estaduais que deverão ser encaminhados à Comissão Organizadora." (grifamos)

Ressaltamos que o referido "*Manual de Procedimentos para a Realização das Conferências Estaduais*", previsto pela cláusula 3.2.1, encontra-se ausente dos autos, inexistindo evidência de que o mesmo tenha sido realizado. Tampouco localizou-se a validação do mesmo pela Comissão Organizadora da 1ª CONFECOM.

A cláusula 4.2 do contrato registrou:

"4.2. Como resultados dos trabalhos desenvolvidos, a CONTRATADA apresentará os seguintes produtos: (...)

4.2.2. Produto 2 – Relatório do Monitoramento das Conferências Estaduais;"

A cláusula 8.1 do contrato atrela o pagamento da "*2º parcela, no valor de R$ 438.000,00 (quatrocentos e trinta e oito mil reais), referente à entrega do Produto 2;*".

Conforme já citado anteriormente, o contrato nº 29/2009-MC foi assinado em 19.11.2009. Observa-se que nesta data já haviam se encerrado 15 (quinze) conferências estaduais, e que mais duas já estavam em andamento. Além disto, as restantes dez conferências estaduais ocorreram na sequência à assinatura do contrato (nove em 20.11.2009, e apenas uma no dia 21 de novembro), encerrando-se todas até a data de 22.11.2009 (domingo). O extrato do contrato nº 29/2009-MC foi publicado no DOU de 23.11.2009 (segunda-feira), seção 3, folha 137, após o encerramento de todas as conferências estaduais.

Cabe lembrar o nome do Produto 2, a saber: "*Relatório do Monitoramento das Conferências Estaduais*". Evidentemente, é impossível monitorar um evento já encerrado.

Para monitorar os eventos, seria necessário que a FGV enviasse membros de sua equipe às conferências estaduais. O produto 2, dentre outras informações, apresenta, para cada uma das conferências estaduais, bem como para a distrital, o "*Anexo VII – Lista de Presença, com Nome, Número do Documento de Identidade e Assinatura dos Participantes, Divididos por Segmento*". Alguns destes anexos, no lugar da lista de presença, apresenta a seguinte declaração: "*Documento não enviado pela Comissão Organizadora Estadual até a data de encerramento deste relatório (21/12/2009)*". A ausência da lista de presença é um indicativo de que a FGV esteve ausente da conferência. Tal situação ocorreu nos relatórios referentes às conferências dos seguintes estados:

Região	Estado	Data inicio	Data Término
Nordeste	PI	29/10/2009	31/10/2009
Norte	AC	30/10/2009	31/10/2009

Região	Estado	Data inicio	Data Término
Sudeste	RJ	30/10/2009	01/11/2009
Norte	TO	14/11/2009	14/11/2009
Norte	AM	17/11/2009	18/11/2009
Norte	AP	17/11/2009	19/11/2009
Nordeste	SE	19/11/2009	20/11/2009
Centro Oeste	GO	20/11/2009	22/11/2009
Nordeste	CE	20/11/2009	22/11/2009
Norte	PA	20/11/2009	21/11/2009
Nordeste	AL	21/11/2009	22/11/2009

No caso específico de Sergipe, o referido Anexo VII registrou: *"Encaminhamento da Comissão Organizadora Estadual: Não houve listas de presenças nos eixos temáticos, nem nos Grupos de Discussão porque a Comissão Organizadora entendeu que por não haver votação de propostas, seria desnecessária a lista, sendo que os inscritos acompanharam as temáticas que mais lhes interessava livremente, obedecendo a regra de que só poderiam colocar propostas em apenas um eixo temático."*

Da leitura das listas de presença, apresentadas nos relatórios dos demais estados, observou-se que inexiste referência à contratada, Fundação Getúlio Vargas. Muitas apresentam baixa qualidade de impressão, possivelmente enviadas via Fax. Ademais, cada lista apresenta uma formatação própria, indicando que foram elaboradas independentemente, na ausência de coordenação ou orientação da FGV.

Os serviços descritos na Atividade 2 não foram executados. Encerradas as conferências estaduais e distrital, foi impossível executar as tarefas descritas.

O pagamento foi feito por meio da Ordem Bancária nº 2010OB800716, de 12.4.2010, no valor de R$ 438.000,00.

Finalmente, cabe registrar o atraso na entrega do "*Produto 2 - Relatório de monitoramento das Conferências Estaduais*".

Conforme consta na capa de cada um dos 5 (cinco) Cadernos elaborados pela FGV - cada um respectivo à uma região do território brasileiro (centro-oeste, Nordeste, Norte, Sudeste, Sul) - os quais compõe o Produto 2, o referido produto foi elaborado em 21.12.2009. Entretanto, conforme consta do expediente "*FGV Projetos 146/10*" (folha 1 do processo 53000.0044761/2010-33), o mesmo foi encaminhado ao MC apenas em 29.1.2010, data em que o expediente foi protocolado, juntamente com a Nota fiscal nº 071495, no valor de R$ 438.000,00. O atesto consta no verso da folha da referida nota fiscal, e é datado de 8.3.2010, sendo realizado pelo fiscal do contrato nº 29/2009-MC.

Na folha 356 do processo, consta a impressão da transação "*concrono*" do Siasg (Consulta cronograma). Consta que a etapa 2 tinha inicio previsto para 1.12.2009, e encerramento

previsto para 31.12.2009.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Por meio da Nota Técnica SPOA/SE-MC, de 7.7.2012, o Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração declarou:

"Conforme já citado anteriormente, os produtos estipulados no Contrato nº 29/2009-MC formalizam e quitam a obrigação de fazer da FGV com o MC, não guardando relação temporal entre a data de entrega do relatório com as datas de realização das Conferências Estaduais e do Distrito Federal.

Monitorar os eventos não compreende só o comparecimento às Conferências Estaduais e do Distrito Federal, mas também o desenvolvimento das ferramentas abaixo, sem as quais seria impossível trabalhar as milhares de propostas recebidas das Conferências Estaduais e do Distrito Federal:

1. Sistema de Cadastramento de Propostas das Conferências Estaduais e do Distrito Federal – SCP;

2. Manual de Usuário e do Administrador do SCP;

3. Inscrição online de observadores, através do Portal da Conferência;

4. Inscrições online de legados nos Grupos de Trabalhos da 1ª CONFECOM;

5. Consulta pública de propostas online;

6. Sistema para a sistematização das propostas nacionais pelos Grupos de Trabalhos;

O Manual de Procedimentos para a Realização das Conferências Estaduais e do Distrito Federal, quando da execução dos trabalhos, foi denominado "Manual de Usuário e do Administrador do Sistema de Cadastramento de Proposta das Conferências Estaduais e do Distrito Federal – SCP", disponibilizado de forma digital, com consulta online, podendo inclusive ser obtido mediante download.

A FGV desenvolveu essas ferramentas para suportar o trabalho de produção e entrega dos resultados esperados, sendo tais ferramentas inclusive reconhecidas como vitais para a eficácia da conferência, motivo este que levou a Comissão Organizadora a registrar em atas a iniciativa da FGV para o desempenho da 1ª CONFECOM.

A FGV enviou membros de sua equipe para cada uma das Conferências Estaduais e do Distrito Federal para instruir as Conferências conforme as deliberações da Comissão Organizadora, do Manual de Metodologia e do Manual de Usuário e do Administrador do SCP, além de prestar assistência remota aos delegados e conferencistas a partir de suas bases no Rio de Janeiro e no Distrito Federal. A FGV não estava obrigada a assinar em lista de presença e em

momento algum fora isto exigido da Fundação, nem pelo MC e nem pela Comissão Organizadora. A FGV atuou como facilitadora dos trabalhos das Conferências, não como delegado ou conferencista.

As listas de presença eram de responsabilidade das Comissões Organizadoras Estaduais e do Distrito Federal. Estas listas foram envidas pelas Comissões à FGV por meio magnético, unicamente para registro (exigência feita pela FGV), uma vez que o original deveria permanecer em poder da Comissão Organizadora Estadual. Portanto, a ausência de lista de presença não implica em ausência da FGV, até porque esta esteve presente em todas as Conferências Estaduais e do Distrito Federal e executou os serviços descritos na Atividade 2. Não cabe aos especialistas, assessores e demais técnicos da FGV, bem como às Comissões Organizadoras Locais, assinar a lista de presença, que estava disponível aos cidadãos e organizações da sociedade civil interessados e presentes no evento, o que é incabível àqueles que lá estavam para trabalhar na viabilização das conferências, apoiando e assessorando tecnicamente o desenvolvimento dos trabalhos.

Embora o relatório tenha sido entregue em data posterior às datas de realização das Conferências, este tão-somente formalizava e quitava a obrigação contratual da FGV com o MC, qual seja, monitorar as Conferências Estaduais presencial e remotamente.

Na mesma Nota Técnica SPOA/SE-MC, de 7.7.2012, o subsecretário de planejamento, orçamento e administração declara ainda:

"Dos documentos não analisados pela CGU, ou referenciados como evidências necessárias para os esclarecimento devidos:

(...)

Cópia da lista de mensagens eletrônicas alusivas à participação da FGV na CONFECOM, mantidas entre o Presidente da Comissão Organizadora Nacional, senhor M. B. de S. H. [suprimimos], e técnicos e interlocutores da FGV (…). Segue, ainda, dispositivo eletrônico com cópias magnéticas destas correspondências, bem como seus anexos."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Quanto ao "*Manual de Procedimentos para a Realização das Conferências Estaduais*" (cláusula 3.2.1 do contrato), a unidade afirmou que, "*quando da execução dos trabalhos, foi denominado "Manual de Usuário e do Administrador do Sistema de Cadastramento de Proposta das Conferências Estaduais e do Distrito Federal – SCP", disponibilizado de forma digital, com consulta online, podendo inclusive ser obtido mediante download.*".

Consta do referido "*manual de usuário*", a seguinte informação: "*Este documento é o Manual do Usuário do Sistema de Cadastro e Gerenciamento de Propostas para sua digitação e gestão, sendo disponibilizadas as telas do produto e suas respectivas funcionalidades.*". O próprio documento informa que este é apenas um manual do sistema de cadastro das propostas. Da leitura do manual, observa-se a ausência dos "*procedimentos para a realização das conferências estaduais*". Logo, é equivocada a afirmação da unidade. O "*manual de usuário e do administrador*

do sistema" não deve ser confundido com o "*manual de procedimentos para a realização das conferências estaduais*".

Ocorreu a inadimplência do serviço previsto pela cláusula 3.2.1 do contrato. Estão ausentes evidências que comprovem a elaboração tempestiva do "*Manual de Procedimentos para a Realização das Conferências Estaduais*, sua validação pela Comissão Organizadora da 1ª CONFECOM, e seu encaminhamento tempestivo à realização das conferências. Evidentemente, o manual deve ser entregue previamente à realização das conferências, caso contrário torna-se inservível. Somente é possível ao manual surtir seus efeitos se este for entregue anteriormente à realização das referidas conferências.

Está ausente da manifestação documentação comprobatória relativa à realização tempestiva das tarefas descritas pela cláusula 3.2.2 do contrato, a saber: "*I. verificar a conformidade da organização e realização das Conferências Estaduais com o Regimento Interno, Documento de Referência e Manual de Procedimentos para a Realização das Conferências Estaduais e Distrital, preservando a liberdade, a diversidade, a criatividade e a inovação; e II. acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos em cada Conferência Estadual e Distrital, consolidando as contribuições expressas em relatório apropriado, de forma padronizada, nos Cadernos das Conferências Estaduais que deverão ser encaminhados à Comissão Organizadora.*"

Com relação a cláusula 3.2.2.II, verifica-se pelas mensagens abaixo transcritas, casos em que as comissões estaduais, e não a contratada, realizaram a consolidação das propostas em relatório:

> *"De: [suprimimos]@gmail.com em nome de [suprimimos]*
> *<[suprimimos]@cultura.rj.gov.br>*
> *Enviado em: terça-feira, 3 de novembro de 2009 20:01*
> *Para:*
> *[suprimimos]@yahoo.com.br; [suprimimos]@fgv.br; [suprimimos]@oi.com.br;*
> *[suprimimos]@hotmail.com; [suprimimos]@band.com; [suprimimos];*
> *[suprimimos]@global.org.br; [suprimimos]@telebrasil.org.br*
> *Assunto: Re: GT Produção de Conteúdo*
> *Anexos: GT PRODUÇÃO DE CONTEÚDO final.doc*
>
> *Caros,*
> *Reenvio o material, pois o arquivo anterior não era o final.*
> *Peço desculpas pelo incoveniente.*
> *Atenciosamente,*
> *--*
> *[suprimimos]*
> *Secretaria de Estado de Cultura*
> *Coordenadoria de Diversidade Cultural*
> *[suprimimos]@cultura.rj.gov.br*
> *(21) [suprimimos]*
> *2009/11/3 [suprimimos] <[suprimimos]@cultura.rj.gov.br>*
>
> *Caros,*

Segue em anexo a sistematização das propostas do GT Produção de Conteúdo da Conferência Estadual de Comunicação, foram no total 60 propostas.

Qualquer dúvida, estou à disposição.

Atenciosamente,

--

[suprimimos]
Secretaria de Estado de Cultura
Coordenadoria de Diversidade Cultural
[suprimimos]@cultura.rj.gov.br
(21) [suprimimos]

De: comissaoconfecom@yahoogrupos.com.br em nome de [suprimimos] <[suprimimos]@mc.gov.br>
Enviado em: quarta-feira, 18 de novembro de 2009 15:46
Para: comissaoconfecom@yahoogrupos.com.br
Assunto: [comissaoconfecom] ENC: Relatório da Conecom/TO [1 Anexo]
[Anexos de [suprimimos] incluídos abaixo]

-----Mensagem original-----
De: Roda de Fiar - Organização Popular de Comunicação, Cultura e Educação <rodadefiar@gmail.com>
Enviado em: quarta-feira, 18 de novembro de 2009 15:40
Para: [suprimimos]; [suprimimos]; [suprimimos]@uol.com.br;
[suprimimos]; proconferenciadecomunicacao@googlegroups.com; [suprimimos]@oi.com.br;
[suprimimos]@fgv.br; [suprimimos]@gmail.com;
conferencia.comunicacao@listas.internetlivre.org
Assunto: Relatório da Conecom/TO
Anexos: relatório.doc

Ao senhor [suprimimos], presidente da Comissão Organizadora Nacional (CON) da Confecom, e demais integrantes da CON.

Segue relatório da Conferência Estadual de Comunicação no Tocantins em que estão relacionados:

- o número de credenciados no evento, por segmento;

- a composição da mesa coordenadora da plenária final e a presidente da plenária de abertura;

- os palestrantes no evento;

- as atas das eleições da Sociedade Civil e Sociedade Civil Empresarial;

- os delegados e suplentes da Sociedade Civil, Sociedade Civil Empresarial e Poder Público;

- as propostas de políticas públicas do Tocantins, subdivididas por eixos.

Este relatório foi assinado pelos integrantes da mesa coordenadora da Plenária Final: o representante da Sociedade Civil Empresarial e titular da COE, senhor M. N. A., da VIVO S/A, a representante do Poder Público, senhora Â. B., do Instituto de Radiodifusão Educativa –

Redesat e a representante da Sociedade Civil e titular da COE, senhora A. G. S., da Roda de Fiar - Organização Popular de Comunicação, Cultura e Educação. Assinaram, ainda, este relatório o senhor F. H., titular da COE e representante da ABRA - Associação Brasileira de Radiodifusores, a senhora C. B. dos S., titular da COE e representante da Roda de Fiar, o senhor E. R., suplente da COE e representante da Abraço, o senhor E. F. B., suplente da COE e representante da ABRA e a senhora A. M. B., titular da COE e representante do Jornal Mulhere/Lupa Comunicação. Estavam presentes na reunião de aprovação do relatório final da Conecom/TO, ocorrida em 17 de novembro de 2009, na Secretaria Estadual de Comunicação - Secom, a senhora C. O., subsecretária de Comunicação do Estado do Tocantins, o senhor T. B., representante da OI/Brasil Telecom e o senhor R. G., representante da Telebrasil.

Atenciosamente,

[suprimimos]

membro titular da Comissão Organizadora Estadual da Conecom/TO"

Do Relatório de Implantação do Portal (Produto 3) - Ausência de execução das tarefas relativas ao Produto.

A etapa nacional da 1ª CONFECOM foi realizada em Brasília/DF, de 14 a 17 de dezembro de 2009.

O contrato 29/2009-MC, em sua cláusula terceira, dentre outras, descreve a atividade 3, conforme transcrito a seguir (folha 337 do processo):

"3.3 Atividade 3 – Alimentar e Manter o Portal da 1ª CONFECOM: para a manutenção do Portal, a CONTRATADA desenvolverá atividades de pré-produção, produção e pós-produção. Esta atividade deverá contar com a aprovação da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República – SECOM."

A cláusula 4.2 do contrato registrou:

"4.2. Como resultados dos trabalhos desenvolvidos, a CONTRATADA apresentará os seguintes produtos: (...)

4.2.3. Produto 3 – Relatório de Implantação do Portal;"

A cláusula 8.1 do contrato atrelou o pagamento da "*3º parcela, no valor de R$ 486.000,00 (quatrocentos e oitenta e seis mil reais), referente à entrega do Produto 3;*".

Ocorre que as atividades de implantação do Portal não foram executadas pela contratada. Por meio da correspondência "*FGV Projetos – 428-10*", de 2.3.2010 (folhas 419 e 420), a própria contratada afirmou: "*A Comissão Organizadora solicitou a substituição das atividades da Etapa 3, acima discriminadas, uma vez que o Portal da 1ª CONFECOM fora confeccionado por empresa especializada, contratada pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.*".

Vale lembrar o PARECER Nº 330-2.01/2010/DLFG/CGAA/CONJUR-MC/AGU, de 7.4.2010, o qual acertadamente afirmou:

"15. É bom registrar que um dos questionamentos apresentados pela Controladoria-Geral da União, em face da auditoria referida no item 3 deste Parecer, refere-se a motivação para a celebração do Termo Aditivo que não foi formalizado, fls. 378/386. Naquela minuta que somente foi assinada pela CONTRATADA se pretendia modificar a Cláusula Terceira do instrumento contratual, nos mesmos termos propostos na nova minuta acostada às fls. 421/429, submetida à apreciação, que também visa alterar outras cláusulas contratuais que têm relação com as atividades a serem desenvolvidas pela FGV.

(...)

17. A par disso, as atividades estabelecidas na Etapa 3, conforme informações constantes do expediente da FGV às fls. 419, foram cumpridas por outra empresa, contratada pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. Dessa forma, torna-se imperioso que a Administração apure os fatos narrados no referido expediente da Fundação, acerca de possível violação da cláusula contratual, considerando que cabia à CONTRATADA, ou seja, a FGV, alimentar e manter o Portal da 1ª CONFECOM, desenvolvendo atividades de pré-produção, produção e pós produção, conforme condições estabelecidas no instrumento contratual, serviços esses estabelecidos na referida Etapa 3. Além disso, não pode a administração pagar a FGV por serviços que não foram por ela prestados.

18. Ademais, não me parece possível pretender alterar, no presente momento, as condições de execução dos serviços, visto que de acordo com as condições estabelecidas no contrato, a Etapa 3 deveria ter sido concluída no início da 1ª Conferência Nacional, que se realizou no período de 14 a 17 de dezembro de 2009. É que o contrato reza que as atividades estabelecidas nas Etapas 1 a 6 deveriam ter sido concluídas até o início da 1ª Conferência Nacional, enquanto que a Etapa u7 deveria ter sido concluída até o dia 28 de fevereiro de 2010, nos termos do que dispõe o item 9.3 da Cláusula Nova do Contrato nº 29/2009-MC. Registre-se que o cronograma a que se refere à Cláusula Sétima do instrumento contratual, indicado como anexo aquele instrumento, não se encontra acostado aos autos.

19. Assim, não há que se falar em alteração do prazo de conclusão das etapas, visto que os mesmos se exauriram."(grifos no original)

A contratada, em seguida, apresentou fatura para para pagamento no valor integral (sem descontos ou glosas), apesar de reconhecer que os serviços não foram prestados. A contratada, por meio do expediente "*FGV Projetos 828/10*", de 25.5.2010, protocolado no MC sob o nº 53000.027267/2010-91 na data de 27.5.2010, declarou: "*Encaminhamos, anexa, 1 (uma) via do "Produto 3 – Relatório de Implantação do Portal", referente aos serviços de consultoria objeto do contrato firmado entre o Ministério das Comunicações e a Fundação Getúlio Vargas. Juntamos também a este expediente a Nota Fiscal Fatura de Serviços nº 77931, no valor de R$ 486.000,00, referente à 3ª parcela do contrato pré-citado*". A referida Nota Fiscal nº 77931 tinha vencimento em 7.6.2010.

Temos aqui um fato: a contratada cobrou por serviços reconhecidamente não prestados. Emitiu em 25.5.2010 nota fiscal no valor integral (R$ 486.000,00), mesmo já tendo reconhecido em 2.3.2010 que o "*Portal da 1ª CONFECOM fora confeccionado por empresa especializada*".

O fiscal do referido contrato, o servidor de CPF nº ***.660.151-**, ao atestar em 28.5.2010 a Nota Fiscal da FGV de número 77931, de 25.5.2010, no valor de R$ 486.000,00, fez uma observação em seu verso, de que fossem "*respeitadas as ressalvas do relatório às folhas 109/110*", fazendo referência às folhas do processo de pagamento, nº 53000.027267/2010-91.

As citadas folhas fazem referência a um Relatório de Fiscalização de 28.5.2010, assinado pelo fiscal do contrato, que considera como satisfatório o relatório do Produto 3 (Relatório da Implantação do Portal). Afirmou que "*No entanto, embora o portal tenha funcionado e cumprido seu objetivo junto a CONFECOM, a atividade não foi totalmente desenvolvida pela contratada, conforme manifestação da própria fundação às folhas 107/108*", remetendo ao já referido Ofício 428/2010 da FGV, datado de 2.3.2010.

No Relatório de Fiscalização de 28.5.2010 o fiscal do contrato entende que a Nota fiscal em questão não deveria ser paga integralmente, afirmando que deveria "*ser glosado, do valor pago pela contratada, o valor cobrado pela SECOM-PR para a elaboração do Portal, devendo ser pago apenas o valor da diferença*", o que corresponderia a R$416.000,00, já que o fiscal foi informado pelo Presidente da Confecom que a contratada pela SECOM cobrou o valor de R$70.000,00 a título de confecção do portal da 1ª Confecom.

No Ofício 758/2010/MSJ/MC, de 11.6.2010 (folha 115 do processo de pagamento 53000.027267/2010-91), o fiscal do contrato solicita, ao Presidente da Comissão Organizadora da 1ª CONFECOM, manifestação sobre eventual deliberação sobre a necessidade de alteração de obrigações assumidas por meio do contrato em questão, especialmente no que se refere a elaboração do Portal da 1ª CONFECOM.

Posteriormente, o mesmo fiscal, por meio de Despacho S/Nº de 11.6.2010 (folha 117 do processo de pagamento), ressaltou que a sua nomeação só ocorreu no dia 11.12.2009, sendo que o contrato em questão foi assinado em 19.11.2009, comprometendo parte do acompanhamento das atividades da Etapa 3 e dificultando a identificação da empresa que teria elaborado o Portal. Além disso, o fiscal conclui o seguinte, no item 6 do seu Despacho: "*revendo meu posicionamento, entendo que não deverão ser glosados os valores pagos pela empresa contratada pela Presidência da República da fatura apresentada pela FGV referente ao produto 3. Tais valores poderão somente servir de parâmetro para verificar se o valor proposta pela empresa contratada para execução dos mesmos serviços encontra-se dentro do preço de mercado*".

Por meio do Ofício "*FGV Projetos 1028/10*", de 5.7.2010 (folha 120 do processo de pagamento), protocolo nº 53000.934697/2010-19, a FGV registrou que a "*O relatório de Implantação do Portal, integrante da Atividade 3 Alimentar e Manter o Portal da 1ª CONFECOM, foi orçado em R$ 144.000,00 (cento e quarenta e quatro mil reais). (…) Todavia, conforme noticiado no ofício que ora se responde, o desenvolvimento e a implantação do Portal já haviam sido executados pela Presidência da República*".

A Ordem Bancária nº 2010OB801645, de 11.8.2010, pagou à FGV o valor de R$ 342.000,00. Corresponde ao valor original cobrado (R$ 486.000,00), glosando-se o valor de R$ 144.000,00, apresentado pela própria contratada.

Não restou comprovado, no entendimento desta equipe de auditoria, que o valor da

glosa é suficiente.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Por meio da Nota Técnica SPOA/SE-MC, de 7.7.2012, o Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração declarou:

"Em virtude dos serviços de confecção do Portal terem sido realizados por empresa contratada pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM), o produto foi adaptado para as tarefas restantes, quais sejam, acompanhamento, coleta de informações, carregamento do portal, desenvolvimento de sistemas de cadastramento, inscrição, consulta e sistematização, além da coleta de informações e envio de press releases da cobertura da conferência para o Portal (comprovado nos autos e já verificado pela auditoria). Devido a esse fato, houve glosa de R$ 144.000,00 no pagamento do produto.

A Atividade 3 refere-se a produzir o portal da 1ª CONFECOM e alimentar este portal. De fato, a confecção do portal foi feita por empresa contratada pela SECOM e a seu pedido. Contudo, a FGV alimentou o portal com informações e dados sobre a sistematização das propostas das Conferências Estaduais, do Distrito Federal e da Conferência Nacional. Por este motivo, aplicou-se a glosa mencionada no Relatório Preliminar da Auditoria.

O valor da glosa se referia ao preço de confecção do portal, e não poderia ter sido diferente. Embora a SECOM tenha apresentado o preço da empresa que elaborou o portal como parâmetro de mercado, a FGV aceitou glosar valor superior com o objetivo de liquidar de pronto o acerto. Somando-se a isto o fato da FGV ter prestado o serviço de alimentação do portal, resta, sim, comprovado que a glosa foi suficiente.

Ao apresentar fatura para pagamento da parcela vinculada ao Produto 3, a FGV não cobrou por serviços reconhecidamente não prestados, uma vez que: (i) alimentou o portal; (ii) criou as ferramentas necessárias; e (iii) aceitou glosar o valor da confecção do portal.

Assim, a FGV reconheceu somente a glosa pelo serviço que não executou (confecção do portal) e não cobrou pelos serviços adicionais (confecção das ferramentas) de valor bem superior àquele glosado.

A descrita como "alimentar e manter o portal" de fato não tem relacionamento com o desenvolvimento/construção do Portal.

Assim, "alimentar" o Portal consiste na realização de atividades relativas à inserção, validação e análise da consistência de informações, sendo que, considerando o grande volume, demanda intenso e complexo esforço humano e tecnológico.

As atividades destinadas a "manter" o portal podem ser exemplificadas como:

● hospedagem do Portal, ou seja, ônus financeiro quanto ao espaço físico, hardware (equipamentos), softwares (sistema operacional/bancos de dados), canais de telecomunicação, que servem de plataforma para que o Portal possa operar de forma adequada;

● *Correções nas funcionalidades do Portal, quando há um erro não esperado (manutenção corretiva);*

● *Melhorias nas funcionalidades do Portal, quando não houver (manutenção evolutiva);*

● *Suporte presencial ou remoto aos usuários do Portal, quanto ao uso do mesmo, através de orientações gerais ou específicas de como operar e navegar no Portal;*

● *Elaboração de manuais de uso e operação do Portal (o que pode não ter sido feito pela empresa que desenvolveu/construiu o Portal);*

● *Extração e interpretação de dados do Portal, para análises específicas dos resultados da conferência;*

● *Elaboração de relatórios sobre o comportamento do Portal quanto à sua disponibilidade, estabilidade, capacidade e uso; e,*

● *Integrações e interfaces com outros sistemas/portais da administração federal;*

Isto posto, não há de se falar em violação de cláusula contratual, tendo em vista que a FGV alimentou com dados e informações o portal da 1ª CONFECOM e aceitou a glosa referente à confecção do portal."

Na mesma Nota Técnica SPOA/SE-MC, de 7.7.2012, o subsecretário de planejamento, orçamento e administração declara ainda:

"Dos documentos não analisados pela CGU, ou referenciados como evidências necessárias para os esclarecimento devidos:

(...)

Cópia da lista de mensagens eletrônicas alusivas à participação da FGV na CONFECOM, mantidas entre o Presidente da Comissão Organizadora Nacional, senhor M. B.de S. H, e técnicos e interlocutores da FGV (…). Segue, ainda, dispositivo eletrônico com cópias magnéticas destas correspondências, bem como seus anexos."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Não restou comprovado, na manifestação da unidade, que o valor da glosa foi suficiente.

Não constou da manifestação documentação comprobatória relativa à realização, por parte da FGV, das atividades relativas à atividade 3 (cláusula 3.3 do contrato), bem como documentação comprobatória dos reais custos decorrentes da realização das atividades porventura executadas.

Não constou também a documentação comprobatória relativa à "*aprovação da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República – SECOM*" para esta atividade 3, conforme determinação da cláusula 3.3 do contrato.

Deve ser vista com ressalva a manifestação da unidade de que "*a FGV alimentou o portal com informações e dados sobre a sistematização das propostas das Conferências Estaduais, do Distrito Federal e da Conferência Nacional*". Conforme as correspondências eletrônicas encaminhadas em anexo a Nota Técnica 005/SPOA/SE-MC, foram as conferências estaduais que cadastraram as propostas no site. Outro fato importante é que quando a unidade argumentou sobre as atividades relativas ao produto 2 (Relatório de Monitoramento das Conferências Estaduais), a ela citou serviços relativos ao site, vejamos:

"Monitorar os eventos não compreende só o comparecimento às Conferências Estaduais e do Distrito Federal, mas também o desenvolvimento das ferramentas abaixo, sem as quais seria impossível trabalhar as milhares de propostas recebidas das Conferências Estaduais e do Distrito Federal:

1. Sistema de Cadastramento de Propostas das Conferências Estaduais e do Distrito Federal – SCP;

2. Manual de Usuário e do Administrador do SCP;

3. Inscrição online de observadores, através do Portal da Conferência;

4. Inscrições online de delegados nos Grupos de Trabalhos da 1ª CONFECOM;

5. Consulta pública de propostas online;

6. Sistema para a sistematização das propostas nacionais pelos Grupos de Trabalhos; (grifos nossos)

A contratada cobrou por serviços reconhecidamente não prestados. A Nota Fiscal Fatura de Serviços nº 77931, cobrou o valor integral de R$ 486.000,00, e por fim não ficou comprovado se, de fato deveria ter sido pago o valor de R$ 342.000,00 a entidade contratada.

Outro ponto que deve ser levado em consideração é que a "*Atividade 3 – Alimentar e Manter o Portal da 1ª CONFECOM*", conforme a Cláusula 3.3 do Contrato, envolve as atividades de "pré-produção" (cláusula 3.3.1), "*produção*" (cláusula 3.3.2), e "p*ós-produção: testes*" (cláusula 3.3.3).

Mensagens eletrônicas encaminhadas em anexo à Nota Técnica SPOA/SE-MC, de 7.7.2012, registram que, anteriormente à assinatura do Contrato nº 29/2009-MC, de 19.11.2009, o Presidente da Comissão Organizadora da 1ª CONFECOM (o qual assina o Termo de Referência) tinha conhecimento de que o portal já havia sido produzido por empresa contratada pela SECOM, e que já se encontrava em fase de testes. Foram encaminhadas a ele mensagens reportando os testes do portal. Como exemplo, são transcritas as seguintes mensagens:

"De: S. G.
Enviado em: quinta-feira, 29 de outubro de 2009 14:01
Para: '[suprimimos]@planalto.gov.br'; [suprimimos]@planalto.gov.br; [suprimimos]@planalto.gov.br; [suprimimos]@141worldwide.com; [suprimimos]@141worldwide.com
Cc: M. B. De S. H
Assunto: ENC: hotsite teste - retorno

Caros(as),
Relaciono abaixo as observações em relação ao site confecom (versão teste)
(...)
S. G.
Chefe Assessoria de Comunicação Social
Ministério das Comunicações
Esplanada do Ministérios Bloco R
70044-900 - Brasília - DF

-----Mensagem original-----
De: [suprimimos]@planalto.gov.br [mailto:[suprimimos]@planalto.gov.br]
Enviada em: quinta-feira, 29 de outubro de 2009 11:23
Para: S. G.
Cc: [suprimimos]@planalto.gov.br;[suprimimos]@planalto.gov.br
Assunto: hotsite teste

S.,
segue, em anexo, versão de teste do hotsite para suas considerações.
Vamos consolidar todos os ajustes e passar hoje a tarde para a empresa. Amanhã reetorna (sic) nova versão contemplando os ajustes e os conteúdos dinâmicos.
Contamos com o seu retorno, até às 16:00hs, para agilizarmos os ajustes.
Além dos conteúdos que ainda não recebemos.
Grata,
http://www.confecom.com.br/teste/index.html

B. R.
Diretora de Comunicação da Área de Desenvolvimento
Secretaria de Comunicação Social - SECOM/PR

De: S. G.
Enviado em: segunda-feira, 16 de novembro de 2009 17:23
Para: [suprimimos]@fgv.br'
Cc: M. B.de S. H
Assunto: ENC: RES: ENC: link
Anexos: image001.jpg; image002.jpg

S. G.
Chefe Assessoria de Comunicação Social

Ministério das Comunicações
Esplanada do Ministérios Bloco R
70044-900 - Brasília - DF

(...)
De: D. O. [mailto: [suprimimos]@141worldwide.com
Enviada em: segunda-feira, 16 de novembro de 2009 15:35
Para: S. G.; [suprimimos]@planalto.gov.br; [suprimimos]@planalto.gov.br
Assunto: Fw: Enc: link

Para conhecimento.
--
D. O.
Atendimento
141 SoHo Square Comunicação Ltda. Brasília, Brasil
SCN, Quadra 4, Bloco B, Sala 601B
Member companies of the WPP Group plc

----- Forwarded by D. O./141 Sao/OMG on 16/11/2009 15:29 -----
F.,
Tudo bom? O E. da info 4 solicitou a entrada deste link para o site da Confecom (Clipping). Gostaria de uma confirmação formal para implementação dele.
Abraço,
F. M.
Gerente de Projetos
Plano Digital Comunicação Ltda.
SHS Quadra 06 Conj. A Bloco C
Salas 1010 e 1011 – Ed. Brasil 21
Asa Sul - Brasília - DF

Mesmo diante das informação acima transcritas, não foram tomadas as devidas medidas para se retirar do conjunto dos serviços contratados "*Atividade 3 – Alimentar e Manter o Portal da 1ª CONFECOM*"

Do Relatório de Implantação da Conferência Virtual (Produto 4) - Ausência de execução de tarefas relativas ao produto.

O Contrato 29/2009-MC, em sua cláusula terceira, dentre outras, descreveu a atividade 4, conforme transcrito a seguir (folha 340 do processo):

"3.4 Atividade 4 – Criar e Manter a 1ª Conferência Nacional de Comunicação Virtual: a CONTRATADA deverá viabilizar meios que permitam a transmissão em tempo real, para todo o Brasil, das etapas preparatórias estaduais e distrital, bem como da etapa nacional da 1ª CONFECOM.

3.4.1. Além da transmissão da 1ª CONFECOM, a CONTRATADA reservará, no site do evento, espaço para participação de interessados nos temas expostos, por meio de fóruns de debate. Por meio deste canal de comunicação, o internauta poderá enviar contribuições sobre as diretrizes colocadas em discussão que servirão para a formação do Caderno da 1ª CONFECOM.

3.4.2. A CONTRATADA elaborará o Manual Orientador do Participante On-Line, de maneira que os internautas possam navegar de forma orientada."

A cláusula 4.2 do contrato registrou:

"4.2. Como resultados dos trabalhos desenvolvidos, a CONTRATADA apresentará os seguintes produtos: (...)

4.2.4. Produto 4 – Relatório de Implantação da Conferência Virtual;"

A cláusula 8.1 do contrato atrelou o pagamento da "4*º parcela, no valor de R$ 486.000,00 (quatrocentos e oitenta e seis mil reais), referente à entrega do Produto 4;*".

Ocorre que as atividades não foram executadas pela contratada. Cada um dos serviços inerentes à atividade 4 serão analisadas em separado.

A) Transmissão em tempo real das etapas estaduais e nacional:

Conforme já citado anteriormente, o contrato nº 29/2009-MC foi assinado em 19.11.2009. Observa-se que nesta data já haviam se encerrado 15 (quinze) conferências estaduais, e que mais duas já estavam em andamento. Além disto, as restantes dez conferências estaduais ocorreram na sequência à assinatura do contrato (nove em 20.11.2009, e apenas uma no dia 21 de novembro), encerrando-se todas até a data de 22.11.2009 (domingo). O extrato do contrato nº 29/2009-MC foi publicado no DOU de 23.11.2009 (segunda-feira), seção 3, folha 137, após o encerramento de todas as conferências estaduais.

A contratada não executou o serviço de "*viabilizar meios que permitam a transmissão em tempo real, para todo o Brasil, das etapas preparatórias estaduais e distrital*", tendo em vista que as referidas etapas preparatórias estavam encerradas, já haviam ocorrido. É impossível transmitir em, tempo real, algo que ocorreu no passado.

Quanto à transmissão, em tempo real, da etapa nacional da 1ª CONFECOM, tampouco houve a transmissão.

O fiscal do contrato nº 29/2009-MC, registrou em relatório de fiscalização de 27.4.2010 (folhas 127 e 128 do processo 53000.019357/2010-16) que "*constata-se que não há nenhum documento comprobatório da execução dos serviços de transmissão em tempo real do evento e não há manifestação da Contratada a respeito do assunto*". Tendo em vista isto, encaminhou na data anterior carta à FGV (folha 126), "*para que se manifeste a respeito da transmissão em tempo real, para todo o Brasil, das etapas preparatórias estaduais e distrital, bem como da etapa nacional da 1ª CONFECOM*". O fiscal, nesta carta à FGV, registrou que "*tal atividade poderá ser comprovada por meio de gravações do que foi transmitido, da transcrição de*

seus conteúdos ou outros documentos hábeis".

Em resposta, por meio do expediente "*FGV projetos 0794/10*", de 20.5.2010 (folha 129), protocolado no MC sob o nº 532000.027520/2010-14 em 28.5.2010, a FGV apresentou o seguinte esclarecimento:

"*Para a transmissão em tempo real da 1ª CONFECOM e de suas etapas preparatórias, para todo o País, a FGV cedeu suas instalações e equipamentos de treinamento à distância, ficando a cargo dos Estados e do Distrito Federal a disponibilização dos equipamentos de som e imagem necessários à recepção dos sinais dos mencionados eventos. Face ao não fornecimento dos referidos equipamentos pelas Unidades da Federação, não foi possível proceder-se à transmissão em tempo real, conforme originalmente acordado.*" (grifamos)

A própria contratada declarou que os serviços não foram executados. Cabia à FGV, e somente a ela, "*viabilizar meios que permitam a transmissão em tempo real*".

Quanto às etapas preparatórias estaduais e distrital, a contratada evitou comentar a real razão da ausência da transmissão – as mesmas já haviam ocorrido no passado, exaurindo-se o objeto de transmissão em tempo real – pois isto implicaria admitir que o serviço não seria pago, pois nunca poderia ser executado. Tampouco admite que simplesmente não transmitiu a etapa nacional em tempo real.

Mesmo que os eventos não tivessem sido transmitidos para todo o Brasil, ainda assim existiriam as gravações dos eventos, a transcrição dos conteúdos ou outros documentos hábeis, registros estes que foram solicitados pelo fiscal do contrato. Tendo em vista que tais registros não foram apresentados, e sequer citados pela contratada, este é mais um indicativo de que os serviços não foram prestados.

A contratada atribuiu a responsabilidade pela ausência de transmissão às Unidades da Federação. Tal afirmação não encontra abrigo nas cláusulas contratuais.

No documento de título "*Cota*", de 28.5.2010 - mesma data em que a resposta da FGV foi protocolada – folha 130 do processo, o fiscal do contrato declarou:

"O subitem 3.4 do Contrato assim estabelece: "Viabilizar meios que permitissem a transmissão em tempo real, para todo o Brasil, das etapas preparatórias estaduais e distrital, bem como da etapa nacional da 1ª CONFECOM;"

Deflui do citado subitem que a obrigação da CONTRATADA era viabilizar os meios que permitissem a transmissão em tempo real das etapas preparatórias estaduais e distrital, bem como da etapa nacional da CONFECOM.

Assim, assiste razão à CONTRATADA, visto que não era sua obrigação realizar a transmissão em tempo real mas sim disponibilizar os meios necessários à realização de tal tarefa.

Tendo em vista o exposto encaminho a Vossa Senhoria para que sejam tomadas as providências necessárias ao pagamento."

Na mesma data, 28.5.2010, o fiscal do contrato atestou a Nota Fiscal nº 075863 da FGV, conforme consta no verso da mesma.

Observa-se que o fiscal do contrato determinou o pagamento de serviços não executados. Ademais, permanecem ausentes os documentos comprobatórios de que a contratada viabilizou "*meios que permitam a transmissão em tempo real, para todo o Brasil, das etapas preparatórias estaduais e distrital, bem como da etapa nacional da 1ª CONFECOM.*". Tais documentos comprobatórios inexistem, no processo. Sequer existe a gravação dos eventos. Cabe lembrar que foi impossível gravar ou viabilizar a transmissão em tempo reais das etapas estaduais e distrital, pois estas haviam se exaurido, havendo a perda do objeto.

Ademais, o fiscal do contrato, por meio do Memo nº 0200/2010/MSJ/MC, de 21.7.2010 (folha 137 do processo de pagamento), encaminhou à CGRL "*carta da FGV Projetos 1108/10, na qual a Fundação Getúlio Vargas informa cerca dos meios e equipamentos disponibilizados para a transmissão em tempo real da 1º CONFECOM, com o fito de que esta seja anexada ao processo nº 53000.019357/2010-16, a fim de melhor instruir o processo de pagamento do 'Produto 4 – Relatório de Implantação da Conferência Virtual*".

Na referida carta, presente às folhas 138 e 139, a FGV alegou que foram disponibilizados três estúdios, um de 180 m² e outro de 36 m² em São Paulo/SP, e um 30 m² em Rio de Janeiro/RJ, sendo que todos os três teriam capacidade "*para a geração de imagens*". Alega ainda que "*a equipe abaixo discriminada foi mobilizada para atender ao Ministério das Comunicações: um coordenador em caráter exclusivo para o projeto; um diretor de fotografia (para os momentos de definição de novos cenários); um assistente de direção; um assistente de produção, três operadores de câmera; um eletricista; um operador de teleprompter; um maquiador; um maquinista; um operador de áudio; uma equipe de contra-regra (sonoplastia); dois diretores de arte; um especialista em cenários virtuais; um designer gráfico; dois editores/finalizadores*".

Por fim, alegou que "*os equipamentos listados a seguir também foram disponibilizados para viabilizar a transmissão da 1ª CONFECOM, etapas nacional, estaduais e do Distrito Federal: Três câmeras high definition tapeless e respectivos acessórios, incluindo: viewfinders, monitores de preview, microfones, tripés, protetores de lente, lentes, cabos de vídeo e áudio; cartões de gravação (ram disks) para gravação das imagens em formato digital (em standard ou high definition); dois monitores de preview para o controle de captação e enquadramento de imagens;teleprompter para o suporte à gravação por atores, apresentadores e/ou convidados; equipamentos de áudio, incluindo microfones de lapela, microfones sem fio, microfones de captação em estúdio, mesa de som, cabos e demais acessórios relacionados; equipamentos de iluminação, contemplando refletores de lâmpada frias e quentes, conectores, cabos e demais acessórios necessários ao suporte e adequação da fotografia desejada; quadro virtual; hardware/software para gravação de cenário virtual; traveling-sazonal (havendo a necessidade); acessórios complementares, incluindo sistemas de Box-truss, tripés, acessórios de montagem para configuração ideal dos sets de geração de imagens*".

Da análise das alegações apresentadas pela contratada, resta questionar a ausência de qualquer gravação ou documentação comprobatória de que as transmissões das conferências estaduais e nacional foram de fato realizadas, tendo em vista a suposta disponibilização daquela numerosa equipe de profissionais, do quantitativo de equipamentos, além de estúdios em São

Paulo/SP e Rio de Janeiro/RJ.

Ademais, encontram-se ausentes dos autos as tratativas da FGV com a Comissão Organizadora Nacional, bem como com as Comissões Organizadoras estaduais e distrital, referentes às providências e ajustes necessários à transmissão das conferências, e à captação dos sinais transmitidos.

Vale lembrar que a própria contratada, por meio do expediente "*FGV projetos 0794/10*", de 20.5.2010 (folha 129), declarou que "*não foi possível proceder-se à transmissão em tempo real, conforme originalmente acordado*".

B) Disponibilização de fóruns de debate no site do evento.

As cláusulas 3.4.1 e 3.4.2 do contrato registram que:

"*3.4.1 Além da transmissão da 1ª CONFECOM, a CONTRATADA reservará, no site do evento, espaço para participação de interessados nos temas expostos, por meio de fóruns de debate. Por meio deste canal de comunicação, o internauta poderá enviar contribuições sobre as diretrizes colocadas em discussão que servirão para a formação do Caderno da 1ª CONFECOM*.".

3.4.2. A CONTRATADA elaborará o Manual Orientador do Participante On-Line, de maneira que os internautas possam navegar de forma orientada."

Em ponto anterior deste relatório, foi demonstrado que as atividades de implantação do Portal não foram executadas pela contratada. Por meio da correspondência "*FGV Projetos – 428-10*", de 2.3.2010 (folhas 419 e 420), a própria contratada afirmou que "*o Portal da 1ª CONFECOM fora confeccionado por empresa especializada, contratada pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.*".

Por fim, não foi localizada documentação comprobatória de que foi a FGV, e não a empresa contratada pela SECOM/PR (a qual confeccionou o site), que elaborou o Manual Orientador do Participante online.

Apesar da ausência de comprovação que a empresa FGV prestou os serviços relativos relativos ao produto 4, foi emitida a Ordem Bancária nº 2010OB801101, de 7.6.2010, no valor de R$ 486.000,00.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Por meio da Nota Técnica SPOA/SE-MC, de 7.7.2012, o subsecretário de planejamento, orçamento e administração declarou:

"Conforme já citado anteriormente, os produtos estipulados no Contrato nº 29/2009-MC formalizam e quitam a obrigação de fazer da FGV com o MC, não guardando relação temporal entre a data de entrega do relatório e as datas das Conferências Estaduais e do Distrito Federal.

O contrato é claro quando estipulou que a FGV deverá viabilizar meios que permitam a transmissão em tempo real, para todo o Brasil, das etapas preparatórias estaduais e distrital, bem como da etapa nacional da 1ª CONFECOM. De fato, a FGV disponibilizou os meios necessários à transmissão mencionada, cedendo suas instalações, equipamentos e técnicos, mas não se comprometeu com a recepção dos sinais através de equipamentos de som e imagem que estariam cargo dos Estados e do Distrito Federal.

É necessário não confundir a confecção do portal da CONFECOM, tema exposto acima, com 1ª Conferência Nacional de Comunicação Virtual. Esta última foi criada pela FGV conforme comprovado pela leitura do Produto 4 – Relatório de Implantação da Conferência Virtual.

Assim como apresentado neste relatório, o Manual Orientador do Participante Online, também criado pela FGV, foi exposto aos internautas no momento do seu primeiro acesso à Conferência Virtual. A Conferência entendida como parte física e tecnológica é aquela instrumentalizada no portal da 1ª CONFECOM, onde o internauta entra no espaço da Conferência Virtual e participa do fórum de debate registrando ali sua contribuição à CONFECOM.

Por outro lado, no Produto 4, em seu Anexo – Conteúdo da Conferência Virtual da 1ª CONFECOM, a FGV entregou ao MC todas as contribuições dos internautas à Conferência. Portanto, não há de se levantar dúvidas sobre a autoria do referido Manual e sobre a prestação dos serviços relativos à Conferência Virtual."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Está ausente documentação comprobatória da "*transmissão, em tempo real, para todo o Brasil, das etapas preparatórias estaduais e distrital, bem como da etapa nacional da 1ª CONFECOM*", conforme determinado pela cláusula 3.4 do contrato.

Necessário que fique claro, considerando como correta a informação do gestor, de que a FGV disponibilizou os meios para permitir a transmissão em tempo real, que não foi apresentada nenhuma evidência de que a FGV entrou em contato com as Comissões estaduais e distrital para realizar a citada transmissão. Outro ponto que deve ser destacado é que, caso as Comissões regionais fossem responsáveis pela captação das imagens e dos sons dos eventos, ainda assim seriam necessários equipamentos transmissores da FGV nos locais de modos a que aquelas imagens e sons chegassem nos estúdios e, por conseguinte, aos profissionais supostamente disponibilizados pela FGV, quanto a isto nos socorremos da Cláusulas 4.1 e 6.a do Contrato que são claras no sentido de que a FGV deveria realizar ações preliminares de coordenação com a Comissões Organizadoras para viabilizar as transmissões:

"4.1 A Contratada utilizará, para a realização das atividades deste Contrato, os seguintes instrumentos metodológicos:

(...)

Reuniões técnicas para validações de ações e de informações que se fizerem necessárias;"

(...)

6. São obrigações da Contratada:

a. Responsabilizar-se pelo planejamento, coordenação e desenvolvimento dos trabalhos afetos ao objeto deste instrumento;"

A FGV, alega, simplesmente, que disponibilizou uma equipe técnica e equipamentos para tratar sons e imagens que nunca chegariam a seus estúdios, haja vista que não houve qualquer coordenação seja da FGV, da Comissão Organizadora da Confecom e da Comissões Estaduais e Distrital. Mais grave é o fato de que não há evidência de qualquer ação da Comissão Organizadora, ou mas precisamente de seu presidente, com vistas a ou retirar do conjuntos dos serviços contratados o item transmissão ou realizar as tratativas com as Comissões Estaduais e Distrital para se realizar as transmissões ou, por fim, atuando diretamente para que a transmissão da etapa nacional fosse realizada, pois como se sabe nem esta foi transmitida. Lembrando que o mesmo só atuou no sentido de informar ao fiscal do contrato que os serviços deveriam ser pagos.

Lembra-se que as análises dos últimos dois parágrafos levam em consideração como correta a tese de que a FGV não deveria captar as imagens e sons, conforme alegado pelo SPOA. Esta equipe de auditoria não entende desta forma, caso fosse isto, o próprio contrato deveria prever que a captação das imagens e sons deveriam ser feitas pela Comissões Regionais, de forma a eximir a FGV da obrigação.

No processo, não há qualquer comunicação ou pedido de esclarecimento da FGV quanto a este ponto, de modo a dirimir dúvidas sobre quem é responsável pela execução dos serviços. Pode se constatar de tudo o que foi analisado que a FGV interpreta que ela deveria deixar a disposição os estúdios e os profissionais e que a Comissão Organizadora é que deveria realizar as tratativas com as Comissões Regionais. Caso vencida esta tese, deve-se buscar a reparação da Comissão Organizadora por omissão em não realizar as tarefas de coordenação a seu cargo o que resultaram em dano ao erário no pagamento da FGV em relação a transmissão em tempo real.

Outro ponto que não ficou claro é, caso as imagens e sons chegassem aos estúdios da FGV, a empresa iria transmitir por que meios? internet, rádio ou televisão, etc, para que público haja vista que não houve nenhuma comunicação com o mesmo de como poderia se obter o sinal. Qual canal ou estação os mesmos deveriam sintonizar? ou qual era a URL da internet que eles deveriam acessar? lembrando que para este último caso, quando o site da Conferência virtual foi finalizado (caso esta fosse a URL) boa parte das conferências já haviam sido realizadas como na sequência desta análise iremos demonstrar.

Da leitura do "*Produto 4 – Relatório de Implantação da Conferência Virtual*", verifica-se a existência do "*Anexo – Conteúdo da Conferência Virtual da 1ª CONFECOM*". Este anexo refere-se à cláusula 3.4.1 do contrato, a qual determina que deveria haver "*espaço para participação de interessados nos temas expostos, por meio de fóruns de debate*".

Da leitura dos fóruns, observa-se que as mensagens mais antigas datam de 20.11.2009, ou seja, o dia seguinte à assinatura do contrato nº 29/2009-MC. A esta data, conforme já exposto anteriormente, apenas a Conferência Estadual de Alagoas não havia sido iniciada, pois a

abertura da mesma ocorreu em 21/11/2009. Logo, na data de implantação da da "*1ª Conferência Nacional de Comunicação Virtual*", já encontrava-se exaurida a atividade 4, pois seria impossível transmitir, em tempo real, eventos já encerrados.

Ademais, o conteúdo integral da conferência virtual, quando impresso, consiste em 64 (sessenta e quatro) páginas. Cabe ressaltar que, em sua maioria, as páginas não são impressas sequer até chegar à metade. Não restou caracterizado que o custo para a elaboração de um fórum de tão pequenas dimensões, baseado num software gratuito (ferramenta "*Jforum Team*"), fosse R$ 486.000,00, conforme fixado na cláusula 8.3 do contrato, cobrado pela Nota Fiscal nº 75863, de 16.04.2010, e paga pela Ordem Bancária nº 2010OB801101, de 7.6.2010.

Do Caderno de propostas da 1ª CONFECOM (atividade 6) – intempestividade na execução do serviço e ausência de validação do documento.

O contrato 29/2009-MC, em sua cláusula terceira descreveu, dentre outras, a atividade 2, conforme transcrito a seguir (folhas 336 e 337 do processo):

"3.6 Atividade 6 – Elaborar o Caderno de Propostas da 1ª CONFECOM: a CONTRATADA deverá sistematizar todas as propostas coletadas das etapas estaduais e distrital a fim de elaborar o documento denominado Caderno de Propostas da 1ª Conferência Nacional de Comunicação a partir das transcrições das conferências estadual (sic) *e distrital. O Caderno de Propostas deverá estar alinhado com os eixos temáticos para ser colocado em apreciação pelos delegados na Conferência Nacional."*

Conforme já citado anteriormente, o contrato nº 29/2009-MC foi assinado em 19.11.2009. Observa-se que nesta data já haviam se encerrado 15 (quinze) conferências estaduais, e que mais duas já estavam em andamento. Além disto, as restantes dez conferências estaduais ocorreram na sequência à assinatura do contrato (nove em 20.11.2009, e apenas uma no dia 21 de novembro), encerrando-se todas até a data de 22.11.2009 (domingo). O extrato do contrato nº 29/2009-MC foi publicado no DOU de 23.11.2009 (segunda-feira), seção 3, folha 137, após o encerramento de todas as conferências estaduais.

A atividade 6 previa que a contratada deveria sistematizar todas as propostas coletadas das etapas estaduais e distrital, a partir das transcrições das conferências.

A sistematização das propostas coletadas tinha por propósito a confecção do Caderno de Propostas da 1ª CONFECOM. Por sua vez, este caderno de propostas tinha por objetivo auxiliar os debates da conferência nacional, pois "*deverá estar alinhado com os eixos temáticos para ser colocado em apreciação pelos delegados na Conferência Nacional*".

Claramente, o caderno de propostas deveria estar disponível à época de realização da conferência nacional. Cabe lembrar que a cláusula 9.3 do contrato determinou que esta atividade 6 deveria ser executada "*até o início da 1ª Conferência Nacional de Comunicação*".

A etapa nacional da 1ª CONFECOM foi realizada em Brasília/DF, de 14 a 17 de dezembro de 2009.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXEAMINADA:

Por meio da Nota Técnica SPOA/SE-MC, de 7.7.2012, o subsecretário de planejamento, orçamento e administração declarou:

"Conforme já citado anteriormente, os produtos estipulados no Contrato nº 29/2009-MC formalizam e quitam a obrigação de fazer da FGV com o MC, não guardando relação temporal entre a data de entrega do Produto 6 e as datas de realização das Conferências Estaduais, do Distrito Federal e da Conferência Nacional.

Para melhor entendimento, é necessário distinguir o Caderno de Proposta da 1ª CONFECOM do Caderno da 1ª CONFECOM. O primeiro se refere ao Caderno com as propostas que foram levadas à Conferência Nacional para aprovação das propostas finais através do critério votação dos delegados. As propostas aprovadas encontram-se no Caderno da 1ª CONFECOM. Assim, para se ter o Caderno da 1ª CONFECOM foi necessário ter-se anteriormente o Caderno de Proposta da 1ª CONFECOM.

Portanto, para se ter o segundo, ou seja, o Caderno da 1ª CONFECOM, o primeiro obrigatoriamente teria que ser tempestivo, ou seja, teria que se ter chegado à Conferência Nacional com as propostas aprovadas nas Conferências Estaduais e Distrital para a apreciação e aprovação por votação dos delegados na Conferência Nacional, como de fato ocorreu.

O Caderno da 1ª CONFECOM, sistematizado, diagramado e entregue ao MC, é prova cabal e inquestionável do cumprimento das obrigações contratuais da FGV. A razão final da Conferência foi este Caderno, pois sem ele a 1ª CONFECOM não teria existido. Neste Caderno encontram-se todas as propostas aprovadas nos estados e no Distrito Federal e submetidas à etapa nacional da 1ª CONFECOM, organizadas por Grupo de Trabalho (GT), por eixo temático e por tema, dentro da divisão proposta, aprovada por consenso, propostas aprovadas com quórum superior a 80%, propostas aprovadas na plenária final e proposta não apreciada na plenária final.

Para se chegar ao Caderno da 1ª CONFECOM foi necessário desenvolver os trabalhos propostos pela FGV, cumprindo rigorosamente as etapas estipuladas no Contrato nº 29/2009-MC e inovando através da aplicação de uma metodologia amparada em sistema de TI. É isto que se compreende analisando o Caderno da 1ª CONFECOM.

Para se alcançar os objetivos da 1ª CONFECOM expressos em seu Caderno foi necessário não somente acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos em cada Conferência Estadual e Distrital e arrolar em um Caderno de Propostas as respectivas propostas aprovadas no âmbito das Conferências Estaduais e Distrital, mas cumprir todos os procedimentos anteriores partindo da elaboração do Manual de Metodologia Geral, passando pelo monitoramento das referidas conferências, pela alimentação do portal na internet, pela criação das ferramentas de TI mencionadas anteriormente, pela elaboração do Caderno de Propostas e, por fim, pelo Caderno da 1ª CONFECOM.

É incorreto afirmar que o Produto 6 tornou-se um produto inservível, uma vez que a eficácia da Conferência Nacional somente foi possível pela existência do Produto 6, pois o Caderno foi o veículo que colocou as propostas aprovadas nas Conferências Estaduais e Distrital

em apreciação pelos delegados na Conferência Nacional – o Caderno 1ª CONFECOM é exatamente o resultado da apreciação dessas propostas, ou seja, ali estão registradas todas as propostas aprovadas por consenso, aprovadas com quorúm superior a 80%, aprovadas em plenária final e até as propostas não apreciadas na plenária final da Conferência Nacional.

Toda a argumentação da auditoria para provar a inservibilidade da contratação e dos produtos do Contrato nº 29/2009-MC se sustenta em base frágil e altamente formal, que guarda sustentação somente na estrita relação temporal entre as datas dos relatórios apresentados pela FGV e as datas das realizações das Conferências Estadual e Distrital."

Na mesma Nota Técnica SPOA/SE-MC, de 7.7.2012, o subsecretário de planejamento, orçamento e administração declara ainda:

"Dos documentos não analisados pela CGU, ou referenciados como evidências necessárias para os esclarecimento devidos:

(...)

Cópia da lista de mensagens eletrônicas alusivas à participação da FGV na CONFECOM, mantidas entre o Presidente da Comissão Organizadora Nacional, senhor M. B.de S. H, e técnicos e interlocutores da FGV (…). Segue, ainda, dispositivo eletrônico com cópias magnéticas destas correspondências, bem como seus anexos."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

A manifestação da unidade não apresentou documentação comprobatória de que o "*Caderno de Propostas da 1ª CONFECOM*" foi elaborado tempestivamente pela contratada, para "*ser colocado em apreciação pelos delegados na Conferência Nacional*", conforme determina a cláusula 3.6 do contrato.

Da leitura das mensagens eletrônicas enviadas por meio do dispositivo eletrônico, foi encontrado o seguinte e-mail, fazendo referência às propostas:

"De: E. A. B. <[suprimimos]@fgv.br>
Enviado em: segunda-feira, 14 de dezembro de 2009 12:39
Para: [suprimimos]@planodigital.com.br
Cc: M. B.de S. H; S. G.; V. N.
Assunto: ENC: Propostas Convergentes, Prejudicas e Locais para Publicação
Anexos: caderno_de_propostas_eixoIII_13GT_corrigido.rar

Caro F.
Favor carregar os cardenos (sic) das propostas dos 15 GTs corrigidos, dos cadernos das Convergentes, Prejudicas e locais. Favor fazer o download e carregar no site da CONFECOM.
http://www.4shared.com/file/171544494/94a5c156/CADERNOS_CORRIGIDOS_121209.html
http://www.4shared.com/file/171396161/e15c04da/caderno_de_propostas_CONVERGEN.html

http://www.4shared.com/file/171382559/71a1c910/caderno_de_propostas_LOCAL.html

http://www.4shared.com/file/171345535/766af705/caderno_de_propostas_PREJUDICA.html

http://www.4shared.com/file/171365282/7475fe88/caderno_de_propostas_PREJUDICA.html

http://www.4shared.com/file/171380517/587ce998/caderno_de_propostas_PREJUDICA.html

O caderno do GT 13 está indo em anexo, favor carregá-los junto aos cadernos corrigidos

Colocar também um ícone no site da CONFECOM para acesso do público ao sistema de proposta. O link é o seguinte:

http://201.24.24.85:8080/proposta

Obrigado,

E. A.

FGV Projetos"

Este e-mail foi enviado na mesma data da abertura da etapa nacional da 1ª CONFECOM, porém após o início da mesma, descumprindo a cláusula 9.3 do contrato, a qual registra claramente: *"9.3 A execução das Atividades de que tratam a Cláusula Terceira deverá observar o seguinte cronograma: I. As Atividades de 1 a 6: até o início da 1ª Conferência Nacional de Comunicação;*". A programação da etapa nacional registrou que a mesma foi iniciada às nove horas da manhã, conforme transcrito do site <http://proconferencia.org.br/textos/noticias/programacao-e-paineis-da-conferencia/>: "*Dia 14 de dezembro de 2009 - 9h - Abertura do credenciamento*".

Ademais, segundo o e-mail, a FGV enviou vários arquivos eletrônicos, cada um contendo uma parte das propostas, para a empresa "*plano digital*" (empresa responsável pela elaboração do site, que conforme o contrato 29/2009-MC, deveria ter sido elaborado pela FGV).

Desta forma, "*o documento denominado Caderno de Propostas da 1ª Conferência Nacional de Comunicação*", o qual deveria "*sistematizar todas as propostas coletadas*", conforme informado nos e-mails, encaminhados pelo MC, foi enviado à empresa Plano Digital, após a abertura da conferência.

Importante destacar que das informações apresentadas pelo MC, estão ausentes quaisquer evidências de avaliação do citado caderno pela Comissão Organizadora da 1ª Confecom ou de preposto da Administração, haja vista que o e-mail que encaminhou o caderno de propostas foi enviado pela FGV diretamente a empresa Plano Digital, durante o evento da Conferência.

Ademais, ressaltamos que o documento (Caderno de Propostas) encontra-se ausente dos autos, e que nenhuma cópia do referido documento foi encaminhada à esta equipe de auditoria e tão pouco encontra-se nos links constantes do e-mail, de 14.12.2009 12:39h.

Enfim conclui-se que os pagamentos relativos aos produtos a seguir listados foram irregulares e que o Ministério das Comunicações deve adotar providências para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano, em valores atualizados, e obtenção do

ressarcimento, relativos aos pagamentos de serviços/produtos não executados, ou inservíveis à Administração:

Produto	Descrição	Valor (R$)
1	Manual de Metodologia Geral da Confecom	438.000,00
2	Relatório do Monitoramento das Conferências Estaduais	438.000,00
3	Relatório da Implantação do Portal	342.000,00
4	Relatório de Implantação da Conferência Virtual	486.000,00
Total	-	**1.704.000,00**

CAUSA:

Falhas no planejamento da contratação.

Assinatura de Contrato sem observar a viabilidade de cumprimento das cláusulas.

Ausência de Fiscalização tempestiva e eficiente.

RECOMENDAÇÃO 001:

Que o Ministério das Comunicações adote providências para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano, em valores atualizados, e obtenção do ressarcimento, relativos ao pagamento de serviços/produtos não executados, ou inservíveis à Administração, no valor potencial de R$ 1,704 milhão, encaminhando, após o esgotamento das providências administrativas internas para recomposição do Erário, o devido processo de Tomada de Contas Especial.

RECOMENDAÇÃO 002:

Que o Ministério das Comunicações deflagre processo com vistas a avaliar a prática adotada pela entidade contratada, tendo em vista que a mesma encaminhou documentação cobrando valores por serviços que a mesma reconhecidamente não tinha prestado: a) Monitoramento das Conferências Estaduais e Distrital, b) Implantação do Portal, c) Transmissão em tempo real das etapas estaduais e nacional, bem como apresentou e cobrou por produtos que claramente, pela sua intempestividade na entrega ou pela impossibilidade de execução, eram inservíveis para a administração: a) Manual de Metodologia Geral da CONFECOM e b) Caderno de Propostas da 1ª CONFECOM.

RECOMENDAÇÃO 003:

Que o Ministério das Comunicações buscando auxílio da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República apure os valores e os serviços efetivamente prestados pela

empresa contratada pela SECOM, cotejando-os com os prestados pela FGV de maneira a comprovar:

a) a suficiência da glosa de R$144.000,00 aplicada à Ordem Bancária nº 2010OB801645, de 11.8.2010, e;

b) se o Manual Orientador do Participante online, constante da Atividade 4, foi confeccionado pela empresa contratada pela SECOM, apurando, eventualmente, os valores pagos indevidamente.

2.1.2.3 CONSTATAÇÃO 023

Deficiências no acompanhamento do contrato: designação de fiscal, após a execução dos serviços, sem conhecimento/capacitação para exercer a função e ateste de fatura por servidor sem competência legal acarretando em irregular liquidação da despesa.

Os autos, relativos ao Contrato 29/2009-MC, de 19.11.2009, cujo objeto foi a contratação de serviços de consultoria e assessoria técnicas especializadas necessárias à organização e à realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação – CONFECOM, registram que um dos fiscais do contrato recusou-se à atestar o Produto 1, qual seja Manual de Metodologia Geral da CONFECOM.

O Memo nº 0297/2009/MSJ/CONJUR-MC/AGU, protocolado no Ministério das Comunicações sob o nº 53000.062485/2009-38, de 14.12.2009 (segunda-feira), às 11:07hs, apresenta:

"Para fins de pagamento da 1ª parcela referente ao Contrato nº 29/2009-MC, e tendo em vista que não possuo conhecimento técnico necessário para avaliar o conteúdo do serviço prestado, solicito a Vossa Senhoria que, na condição de presidente da Comissão Organizadora da 1ª Conferência Nacional de Comunicação – CONFECOM, ateste que o Produto 1 – Manual de Metodologia Geral da CONFECOM, encaminhado por meio do Memo nº 291/2009/MSJ/CONJUR-MC/AGU, referente ao item 3.1 da Cláusula Terceira do já referido contrato, atende ao que foi solicitado junto a Fundação Getúlio Vargas." (grifamos)

Ressalta-se que foi nomeado, como fiscal do contrato, um servidor que não possuía conhecimento técnico para avaliar o conteúdo do serviço prestado. O próprio servidor declarou isto.

A resposta do Presidente da Comissão Organizadora da 1ª CONFECOM foi enviada na mesma data, protocolada sob o nº 53000.062545/2009-12, em 14.12.2009, às 15:13hs, e é transcrita a seguir:

"Ao Fiscal do Contrato nº 29/2009-MC

Atesto, para fins de pagamento da 1ª parcela, no valor de R$ 438.000,00 (quatrocentos e trinta e oito mil reais), que, o Produto 1 – Manual de Metodologia Geral da CONFECOM, encaminhado por meio do Memo nº 291/2009/MSJ/CONJUR-MC/AGU, atende ao que foi solicitado junto à Fundação Getúlio Vargas, estando de pleno acordo com o item 3.1 da Cláusula Terceira do Contrato nº 29/2009-MC".

Destaca-se que o produto foi atestado por um servidor, na ausência de competência legal para este ato.

A Lei nº 8.666/93, art. 67, registra que "*A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição*". O mesmo artigo, em seu § 2º, registra que "*As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes*".

A mesma Lei nº 8.666/93, quanto ao recebimento do contrato, registra:

"Art. 73. Executado o contrato, o seu objeto será recebido:

I - em se tratando de obras e serviços:

a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado;

b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, observado o disposto no art. 69 desta Lei;"

Cabe ao fiscal do contrato atestar e receber os serviços prestados. Caso tal situação ultrapasse sua competência, o fiscal do contrato deveria ter solicitado providências de seus superiores hierárquicos, ou recorrer à "*contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição*".

Entretanto, não foi o que ocorreu. O fiscal do contrato recorreu ao Presidente da Comissão Organizadora da 1ª CONFECOM, o qual não era seu superior, e tampouco um terceiro contratado para assisti-lo e subsidiá-lo. Tal servidor, na ausência de competência legal para tal, uma vez que inexistia Portaria designando-o como fiscal do contrato, atestou o serviço.

Registra-se ainda que o ateste foi feito rapidamente. Afinal, o Memo nº 0297, do fiscal do contrato e endereçado ao Presidente da CONFECOM, foi protocolado em 14.12.2009, às 11:07hs. Na mesma data, às 15:13hs - quatro horas depois o ateste já havia sido executado.

Observa-se que inexistiu a regular liquidação da despesa, pois o ateste e o recebimento do serviço foi irregular, realizado por servidor na ausência de competência legal. A Lei nº 4.320/64, registra:

"Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo

credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1° Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço."

O comprovante da prestação efetiva do serviço é o ateste, o qual, conforme exposto anteriormente, foi irregular. Inexistindo o ateste, inexistiu a liquidação da despesa, e consequentemente o pagamento da despesa não poderia ter ocorrido.

Outro ponto importante que deve ser considerado é que todos os produtos apresentados pela FGV não foram validados por nenhum servidor público ou comissão responsável por avaliar a qualidade e aderência do produto ao contrato e aos normativos reguladores da Conferência.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

A unidade não se manifestou.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Não se aplica, pois a unidade não se manifestou.

CAUSA:

Fiscalização deficiente.

Atesto de serviço feito por servidor sem competência legal.

RECOMENDAÇÃO 001:

Levar em consideração os fatos relatados nesta constatação, no escopo das apurações recomendadas neste trabalho.

RECOMENDAÇÃO 002:

Que o Ministério das Comunicações dê ciência e designe os fiscais previamente às assinaturas dos contrato, avaliando se os mesmos têm capacitação e competência para executar as atividades de fiscalização, fornecendo, conforme o caso, aos mesmos apoio técnico e de pessoal para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes às suas atividades.

2.1.2.4 CONSTATAÇÃO 024

Ausência de justificativa para os preços praticados no Contrato 29/2009.

A Lei nº 8.666/93, art. 26, § único, inciso III, determina que "*o processo de dispensa (...) será instruído (…) com os seguintes elementos: (...) justificativa do preço*".

A mesma Lei, em seu art. 7º, § 2º, inciso II, determina que "*as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando (…) existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários*", e o § 9º do mesmo artigo determina que "*o disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação*". Ademais, o § 6º do mesmo artigo, determina que "*A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa*".

Está ausente do processo relativo ao Contrato 29/2009, justificativa adequada para a os preços praticados nesta dispensa de licitação, bem como está ausente orçamentos detalhados que expressem a composição de todos os custos unitários.

O contrato nº 29/2009-MC, de 19.11.2009, no montante de R$ 2.880.000,00 (dois milhões, oitocentos e oitenta mil reais), tinha por objeto a contratação de serviços de consultoria e assessoria técnicas especializadas necessárias à organização e à realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação – CONFECOM.

Consta, no processo, apenas proposta da FGV, estando ausentes propostas de outros possíveis fornecedores. Encontra-se, nos autos, declaração, que outras instituições foram procuradas pelo Ministério, mas que as mesmas não apresentaram propostas, e que, desta forma, contratou-se a FGV, única instituição que teria enviado proposta.

O Termo de Referência, elaborado pelo Presidente da 1ª CONFECOM, sugeriu três instituições para a contratação (folha 11), a saber:

i) FGV – Fundação Getúlio Vargas;

ii) FIA – Fundação Instituto de Administração;

iii) IPM – Instituto Presbiteriano Mackenzie.

Em 31.8.2009, a DIACC[1] encaminhou e-mail às três instituições, solicitando estimativa de preços (folhas 18 a 20), havendo reiteração em 2.9.2009 (folhas 21 a 23), e nova reiteração em 14.9.2009 (folhas 24 a 26). Observou-se que a última reiteração, de 17.9.2009 (folha 27), é encaminhada apenas à FGV, estando ausente do processo documentação comprobatória de que as outras instituições foram contatadas nesta ocasião.

A FGV, em 29.9.2009 (folhas 29 a 46), encaminhou proposta de prestação dos serviços. A proposta financeira (fl. 44) apresentada pela FGV apresentou da seguinte forma a composição de seus preços:

"9. Preço e Condições de Pagamento

O preço dos serviços propostos foi orçado pela FGV em R$ 2.880.000,00 (dois milhões e oitocentos e oitenta mil reais).

Nesse valor já estão incluídos os custos com mão-de-obra, encargos sociais, trabalhistas e fiscais e os serviços de apoio, bem como despesas com viagens de membros da equipe técnica (passagens aéreas, transporte local, alimentação e acomodação), para fora do Município do Rio de Janeiro, secretaria e impressão de relatórios e documentos da FGV.

No quadro apresentado a seguir, detalha-se a composição do preço dos serviços a serem executados pela FGV, conforme indicado nos itens anteriores desta proposta.

Planilha de Preços:

Discriminação	*Preço/Hora (R$)*	*Quantidade de Pessoas Alocadas*	*Nº de Meses*	*Horas/ Mês*	*Total*
Supervisor Técnico	*250,00*	*1*	*5*	*24*	*30.000,00*
Coordenador	*220,00*	*2*	*5*	*48*	*105.600,00*
Consultor Sênior	*200,00*	*6*	*5*	*96*	*576.000,00*
Consultor Pleno	*150,00*	*8*	*5*	*136*	*816.000,00*
Consultor Júnior	*120,00*	*12*	*5*	*160*	*1.152.000,00*
Mão de Obra					*2.679.600,00*
Serviços de Apoio, Despesas de Viagem, Editoração e Reprodução de Relatórios					*200.400,00*
Total					*2.880.000,00*

A planilha de preços apresentada não exibe "*orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários*", conforme requer a Lei 8.666/93, em seu art. 7º, § 2º, inciso II, c/c § 9º. Planilhas idênticas são apresentadas à folha 331 do processo, inserida na "*Proposta de Prestação de Serviços – FGV Projetos nº 356/09*", de 29.9.2009, e à folha 334 do processo, na cláusula 8.1 do próprio Contrato 29/2009-MC, de 19.11.2009.

1 Divisão de Administração de Compras e Cadastro.

Durante o cálculo do valor da glosa referente ao Produto 3 - Relatório de Implantação do Portal, o fiscal do contrato nº 29/2009, por meio de Despacho S/Nº de 11.6.2010 (folha 117 do processo de pagamento), registrou no item 6 deste despacho: "*revendo meu posicionamento, entendo que não deverão ser glosados os valores pagos pela empresa contratada pela Presidência da República da fatura apresentada pela FGV referente ao produto 3. Tais valores poderão somente servir de parâmetro para verificar se o valor proposta pela empresa contratada para execução dos mesmos serviços encontra-se dentro do preço de mercado*".

Durante o pagamento do Produto 4 - Relatório de Implantação da Conferencia Virtual, visando justificar os valores cobrados, a contratada, por meio da carta da FGV Projetos 1108/10, informa acerca dos meios e equipamentos supostamente disponibilizados.

Na referida carta, presente às folhas 138 e 139, a FGV alegou que foram disponibilizados três estúdios, descreve uma equipe técnica supostamente mobilizada para atender ao Ministério das Comunicações, e apresenta uma lista extensa de equipamentos supostamente disponibilizados para viabilizar a transmissão da 1ª CONFECOM. Entretanto, no momento de apresentar a proposta comercial, e a composição dos preços, apenas registra o total de homens-hora a consumir, da mesma forma como consta do contrato.

O despacho da DIACC, encaminhado à COSUP[2], de 30.9.2009 (folha 47), informou:

"Informo que foram encaminhadas solicitações de cotação de preços à várias empresas do ramo pertinente, empresas essas, sugeridas pelo presidente da 1ª CONFECOM. Contudo, apesar de reiterações tanto por e-mail quanto por telefone com tais empresas, apenas a Fundação Getúlio Vargas apresentou proposta para o serviço em questão, ficando o valor para a contratação da Consultoria em R$ 2.880.000,00 (dois milhões, oitocentos e oitenta mil reais), conforme proposta às fls. 29 a 46).

Considerando o custo do serviço, sugiro o encaminhamento ao Presidente da 1ª CONFECOM para que o mesmo se manifeste quanto ao teor da proposta apresentada e também se o valor proposto está compatível com o valor de mercado para realização desse tipo de serviço."

Em resposta, o Presidente da 1ª CONFECOM emitiu o Ofício nº 0011/2009/Comissão Organizadora da 1ª CONFECOM, de 5.10.2009 (folha 50), conforme transcrito a seguir:

"*Em relação a proposta apresentada de folhas 30 a 46, informo que o valor proposto está compatível com o de mercado para a realização deste tipo de serviço, haja visto que além da mão-de-obra estão embutidos no valor da proposta todas as despesas e encargos inclusive com viagem, hospedagem e alimentação, além da elaboração de ferramenta tecnológica a ser disponibilizada na rede mundial de computadores.*" (grifamos)

Não há de se falar em custos embutidos no valor da proposta. Ressaltamos o explícito mandamento contido na Lei nº 8.666/93, em seu art. 7º, § 2º, inciso II, de que "*as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando (…) existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários*", e no § 9º do mesmo artigo, de que

2 Coordenação de Suprimentos e Patrimônio.

"*o disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação*".

Da leitura dos autos, observou-se a ausência de documentação comprobatória relativa à justificativa dos preços, comprovando que o valor proposto estava compatível com o de mercado. Neste sentido, o PARECER/AGU/CONJUR-MC/APC Nº 2064-2.04/2009, de 13.10.2009 (folhas 140 a 145), traz as seguintes observações:

"12. Quanto à justificativa do preço, não foram ainda juntados aos autos documentos suficientes que o corrobore. O que deve ser providenciado.

13. Neste ponto cabe alertar que nas contratações diretas esta justificativa é requisito legalmente exigido pela Lei de Licitações e Contratações (art. 26, parágrafo único, inc. III), que comina inclusive a responsabilidade solidária de todos os participantes nos casos de superfaturamento de preços (§ 2º do art. 25). Deste modo, frisamos a necessidade da área técnica responsável analisar se o preço da contratação é justo, correto e compatível com os preços de mercado, com base na qualidade e na avaliação técnica do serviço a ser realizado, bem como na comparação com os preços praticados por esta mesma fundação nos contratos com outros órgãos públicos ou com os preços praticados por outras pessoas jurídicas que prestam serviços semelhantes. Somente em caso afirmativo, esta contratação poderá ser realizada."

O Despacho de 15.10.2009 (folha 146), emitido pelo Presidente da 1ª CONFECOM, apresentou a seguinte justificativa para os preços:

"Em atenção ao PARECER/AGU/CONJUR-MC/APC Nº 2064-2.04/2009, informo que o preço da contratação será formado a partir da mensuração da quantidade de hora para o desenvolvimento do trabalho e o respectivo preço praticado pela Fundação Getúlio Vargas nos diversos contratos que possui com a União.

Na proposta técnica da Fundação Getúlio Vargas consta, à fl. 44, a planilha de preços com detalhamento dos profissionais que desenvolverão o trabalho, o preço pago pela hora de trabalho e a respectiva previsão de horas para consecução da proposta.

Na oportunidade, junto aos autos ofício da Fundação Getúlio Vargas que afirma que os preços-hora praticados são os mesmos dos contratos relacionados, bem como planilhas de "Valores de Honorários para Consultoria por Faixa de Faturamento e por Porte", ambas integrantes do documento intitulado "Termômetro da Consultoria Organizacional e Pesquisa Rápida de Honorários – 9ª Edição", publicada pelo Instituto Brasileiro de consultores de Organização – IBCO, em agosto de 2008.

Deste modo, a partir da avaliação da qualidade técnica do serviço a ser realizado, bem como na comparação entre os valores praticados pela Fundação Getúlio Vargas com outros órgãos da Administração, é possível concluir que o preço da contratação é justo e compatível com os preços de mercado." (grifamos)

Quanto às planilhas apresentadas pelo referido documento "*Termômetro da Consultoria Organizacional e Pesquisa Rápida de Honorários – 9ª Edição, publicada pelo Instituto*

Brasileiro de consultores de Organização – IBCO, em agosto de 2008."[3], tomado por referência na justificativa dos preços, é importante observar que o próprio documento, à folha 4, ressalta que "*a Pesquisa não adotou procedimentos metodológicos rigorosos, como amostragem probabilística etc. e, portanto, seus resultados devem ser analisados como sinalizadores*" (grifamos). Assim sendo, as planilhas apresentadas carecem de informações robustas o suficiente para analisar se o preço é compatível com os preços de mercado.

Ressalta-se que, nas consultas à outras contratações da FGV, foi comparado apenas o valor do homem-hora. Isto é insuficiente para comprovar que o preço esta adequado, pois desconsidera outros itens que fazem parte da composição dos preços, tais como passagens aéreas, transporte terrestre, hospedagem, serviços de apoio, editoração de relatórios, reprodução de relatórios, contratação de enlaces de comunicação, despesas com hospedagem de sites na internet, dentre outros.

Ademais, vale lembar que conforme registrou o PARECER/AGU/CONJUR-MC/APC Nº 2064-2.04/2009, de 13.10.2009, que a contratação só seria possível após a área técnica certificar-se de que "*o preço da contratação é justo, correto e compatível com os preços de mercado"*.

O Despacho de 22.10.2009, do secretário-executivo interno (folha 238), encaminhou o processo à CGRL, para conhecimento do PARECER/AGU/CONJUR-MC/APC Nº 2064-2.04/2009, e para a adoção das providências necessárias.

Em seguida, por meio de Despacho da mesma data de 22.10.2009 (folha 239), a CGRL encaminhou o processo à COSUP, "*para as providências necessárias, observando as orientações do PARECER/AGU/CONJUR-MC/APC Nº 2064-2.04/2009*".

Em 23.10.2009, o Coordenador de Suprimento e Patrimônio Substituto elaborou sua resposta, encaminhada à CGRL (folhas 241 e 242). Quanto à justificativa de preços, declarou no parágrafo 6 que, "*Quanto aos parágrafos 12 e 13 do Parecer em tela, o Presidente da Comissão Organizadora da 1ª Conferência Nacional de Comunicação – CONFECOM, apresentou justificativa dos preços a serem contratados, às fls. 138*", e transcreveu a justificativa já apresentada, considerando-a como válida, já que apenas solicitou providências relativas aos parágrafos 15 (readequação do cronograma de execução do contrato) e 17 (integralização da disponibilidade orçamentária) do parecer Conjur.

Em 27.10.2009, o Coordenador de Suprimento e Patrimônio Substituto encaminhou comunicação à CGRL (276 a 278), na qual declarou explicitamente que os preços foram justificados, conforme transcrito a seguir:

"4. Observa-se, ainda, que os demais itens relativos ao Parecer em tela foram atendidos, conforme a seguir:

parágrafos 12 e 13: justificativa dos preços ofertados pela FGV – despacho do Presidente da CONFECOM, às fls. 146;

3 Disponível para download no link: http://www.ibco.org.br/userfiles/file/Pesquisa_2008_completa.pdf

parágrafo 15: adequação do cronograma de execução dos serviços – Termo de Referência, às fls. 245/258".

Em despacho de 23.10.2009 (folha 279), a CGRL registrou: "*Atendidas as recomendações do PARECER/AGU/CONJUR-MC/APC Nº 2064-2.04/2009, referente aos itens 15 e 17, restituímos o presente processo para prosseguimento*".

Por sua vez, Despacho do Secretário-Executivo Interino, de 28.10.2009 (folha 280), encaminhou o "*presente processo para ratificação do PARECER/AGU/CONJUR-MC/APC Nº 2064-2.04/2009, tendo em vista as modificações inseridas no Termo de Referência, às fls. 245/258*".

Por fim, o Despacho nº 1/2009/CONJUR-MC/AGU, de 28.10.2009 (folha 281), do Consultor Jurídico Substituto, registrou:

"*Cumpridas as recomendações da Consultoria Jurídica, indicadas no PARECER/AGU/CONJUR-MC/APC Nº 2064-2.04/2009, e não havendo óbices jurídicos às alterações propostas no Termo de Referência, encaminhem-se os autos à Secretaria Executiva para celebração do contrato".*

Mister lembrar que constam dos autos apenas o orçamento da FGV. Tal fato contraria jurisprudência da Corte de Contas, que em seu Acórdão nº 1584/2005 - Segunda Câmara: registrou que são necessários, ao menos, três orçamentos de fornecedores distintos, como transcrito a seguir:

"*36.1.1. proceder, quando da realização de licitação ou dispensa, à consulta de preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto no art. 43, inc. IV, e no art. 26, parágrafo único, inc. III, da Lei 8.666/93, consubstanciando-a em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, os quais devem ser anexados aos processos de contratação.*" (grifamos)

Para justificar os preços, ao invés de realizar a consulta de preços correntes no mercado, a área requerente utilizou preços de contratações anteriores da FGV, fornecidos pela própria FGV, que viria a ser a instituição contratada. Encontram-se ausentes dos autos documentação comprobatória de que a área requerente tenha verificado junto aos órgãos contratantes se os preços correspondiam, de fato, aos informados pela Contratada.

Observa-se que foram utilizados como referência, efetivamente, apenas dois contratos, ambos decorrentes de dispensa de licitação, celebrados à mesma data e com o mesmo cliente, o Ministério do Turismo.

É inadequado tomar esta amostra pequena e parcial para afirmar que o "*preço da contratação é justo, correto e compatível com os preços de mercado*".

O contrato nº 18/2009 (Ministério do Turismo), de 17.8.2009 (folhas 164 a 196 – proposta, e 197 a 206 – Contrato), decorre de uma dispensa de licitação (nº 90/2009). O contrato apresentou uma tabela intitulada "*Planilha de Preços*" (folha 200), com os preços por hora equivalentes aos preços que constavam da proposta apresentada ao Ministério das Comunicações (folha 44).

O contrato nº 22/2009 (Ministério do Turismo), de 17.8.2009 (folhas 207 a 227 - proposta, e 228 a 237 – Contrato), decorreu de uma dispensa de licitação (nº 110/2009). A proposta apresentava uma tabela intitulada "*Planilha de Preço*s" (folha 219), com os preços por hora equivalentes aos preços que constavam da proposta apresentada ao Ministério das Comunicações (folha 44).

A FGV também encaminhou cópia do contrato 52/2008 (Ministério Educação), de 2.12.2008 (folhas 156 a 163), decorrente de outra dispensa de licitação (nº 119/2008). As informações prestadas são inservíveis para efeito de verificação de preços, não constam o quantitativo de horas para o desenvolvimento deste serviço, tampouco os perfis e os preços por hora dos profissionais envolvidos.

Ressaltamos que todas as contratações apresentadas para justificar o preço decorrem de contratação direta (dispensa de certame licitatório), estando ausente comprovação de que tais contratações tenham realizado consulta de preços ao mercado.

A planilha de preços apresentada no processo – contida na "*Proposta de Prestação de Serviços – FGV Projetos nº 356/09*" (folha 331), e na cláusula 8.1 do próprio Contrato 29/2009-MC, (folha 334) – apresentou os preços de forma global, consolidada, omitindo a composição dos custos unitários. Visando facilitar a leitura, repete-se abaixo uma cópia da referida planilha:

Discriminação	*Preço/Hora (R$)*	*Quantidade de Pessoas Alocadas*	*Nº de Meses*	*Horas/ Mês*	*Total*
Supervisor Técnico	*250,00*	*1*	*5*	*24*	*30.000,00*
Coordenador	*220,00*	*2*	*5*	*48*	*105.600,00*
Consultor Sênior	*200,00*	*6*	*5*	*96*	*576.000,00*
Consultor Pleno	*150,00*	*8*	*5*	*136*	*816.000,00*
Consultor Júnior	*120,00*	*12*	*5*	*160*	*1.152.000,00*
Mão de Obra					*2.679.600,00*
Serviços de Apoio, Despesas de Viagem, Editoração e Reprodução de Relatórios					*200.400,00*
Total					*2.880.000,00*

Ressaltamos que esta forma de apresentação tornava impossível justificar, o preço cobrado pela FGV. Constatou-se, pela análise do processo que os gestores não realizaram avaliação da quantidade de mão-de-obra (H/H) e outros insumos a consumir na elaboração dos produtos, visando verificar se os preços praticados eram justificáveis.

Vale ainda lembrar que, durante a execução do contrato, o Portal não foi implantado pela FGV, mas sim por outra empresa contratada pela SECOM/PR, conforme registrado à folha 446 do processo, no Parecer nº 330-2.01/2010/DLFG/CGAA/CONJUR-MC/AGU, de 7.4.2010. Nesta glosa, não ficou demonstrado se o valor glosado (R$ 144.000,00) foi suficiente.

A Ordem Bancária nº 2010OB801645, de 11.8.2010, paga à FGV o valor de R$

342.000,00. Corresponde ao valor original cobrado (R$ 486.000,00), glosando-se o valor de R$ 144.000,00, apresentado pela própria contratada.

Não restou comprovado, no entendimento desta equipe de auditoria, que o valor da glosa é suficiente. Ressalta-se que o contrato nº 29/2009-MC, em sua cláusula 8.2, fixa o valor do Produto 3 em R$ 486.000,00, conforme transcrito a seguir:

"8.2. O CONTRATANTE fará os pagamentos referidos no "Caput" desta Cláusula, (...) contados a partir da entrega de cada produto, após a aprovação dos serviços pelo responsável pela fiscalização deste Contrato, conforme detalhamento abaixo especificado: (...)

- 3ª parcela, no valor de R$ 486.000,00 (quatrocentos e oitenta e seis mil reais), referente à entrega do Produto 3;"

Uma vez que o produto não foi executado pela contratada e o preço do produto foi definido e cobrado globalmente, o valor referente ao produto deveria ter sido glosado.

A Lei nº 8.666/93, art. 26, § único, inciso III, determina que o processo de dispensa de licitação deve ser instruído com a justificativa do preço. Ademais, a mesma Lei, em seu art. 7º, § 2º, inciso II, c/c § 9º, determina que as obras e os serviços somente poderão ser contratados quando "*existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários*". E, conforme o § 6º do mesmo artigo,"*A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa*".

A consulta ineficaz ao mercado, posto que foi obtido somente o preço da própria contratada (inexistindo referencial para comparação de valor - exceto o apresentado pela própria FGV), para justificar os preços praticados, bem como a ausência de orçamento detalhado em planilhas contendo a composição de todos os custos unitários, é contrária à Jurisprudência da Corte de Contas, que traz os seguintes entendimentos, transcritos a seguir:

- Acórdão nº 28/1997 – Plenário, Processo nº 724.031/94-4.: "*justificar as situações de dispensa ou inexigibilidade, no que couber, com os elementos assinalados nos incisos I, II e III do parágrafo único do art. 26 do Estatuto das Licitações, notadamente com relação à compatibilidade de preços com os praticados no mercado*."

- Acórdão nº 212/2003 – Plenário, Processo nº 017.789/1996-6: "*como ocorre na licitação, o gestor tem o dever de escolher a proposta mais vantajosa para a administração e de justificar devidamente os preços contratados, como obriga o parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666/93. Além disto, sequer houve um processo simplificado de coleta de preços, nem motivação para que isso não tenha ocorrido.*"

- Acórdão nº 392/2003 – Plenário, Processo nº 012.425/1999-0: "*...mesmo sendo a opção pela dispensa de licitação, preliminarmente à escolha da empresa, deveria, entre outras obrigações, delimitar precisamente o objeto e elaborar orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os seus custos unitários (inciso II do § 2º c/c § 9º, ambos do art. 7º da Lei nº 8.666/93). Posteriormente à escolha da empresa, caberia a publicação na imprensa oficial da razão da escolha da mesma (inciso II do art. 26)...*"

• Acórdão nº 862/2003 – 2ª Câmara, Processo nº 009.147/2001-1. "*9.2.1 instrua todos os processos de dispensa e inexigibilidade de licitação com os elementos exigidos pelo art. 26 da Lei nº 8.666/93, especialmente quanto à razão da escolha do fornecedor e detalhada justificativa do preço;*"

• Decisão nº 575/1998 – Plenário, Processo nº 009.796/97-5: "*determinar a observância, nos processos de dispensa e inexigibilidade de licitação, do disposto no parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666/93, especialmente no que se refere à exigência de justificativas para o preço que estiver sendo contratado.*"

• Decisão nº 103/1998 – Plenário, Processo nº 005.144/96-5: "*determinar que faça constar do processo de inexigibilidade e dispensa o orçamento detalhado em planilhas com a composição de todos os custos unitários a serem contratados, conforme determina o art. 7º, § 2º, II, c/c § 9º da lei nº 8.666/93.*"

• Decisão nº 233/1996 – 1ª Câmara, Processo nº 625.373/95-2: "*se o gestor tem por dever o objetivo de garantir a contratação mais vantajosa para o órgão, os atos precedentes devem integrar apenas um processo, ao qual serão juntados, também, se for o caso, os elementos explicitados no parágrafo único, inciso I e III, do art. 26 da Lei nº 8.666/93.*"

• Decisão nº 1.646/2002 – Plenário, Processo nº 007.805/2002-9.: "*inclua, nos processos de dispensa e inexigibilidade de licitação, justificativa expressa do preço contratado, em atendimento ao art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei nº 8.666/93, evidenciando o cumprimento da Decisão nº 321/200 (Ata 14/2000 – Plenário, item 8.1.1.a) de fixação da remuneração da Fundação com base em critérios claramente definidos e nos seus custos operacionais.*" (grifamos)

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Por meio da Nota Técnica SPOA/SE-MC, de 7.7.2012, o subsecretário de planejamento, orçamento e administração declarou:

"Os valores apresentados pela Fundação Getúlio Vargas tomaram por base valores determinados e que se encontram dentro da média praticada pelo mercado quanto à realização de serviços semelhantes aos descritos no Contrato 29/2009, amparados em pesquisa nacionalmente reconhecida do "Instituto Brasileiro de Consultores de Organização - IBCO".

Instruiu-se os autos com as planilhas "Valores de Honorários para Consultoria por Faixa de Faturamento e por Porte", ambas integrantes do documento intitulado "Termômetro da Consultoria Organizacional e Pesquisa Rápida de Honorários - 9ª Edição" publicada pelo IBCO em agosto de 2008.

Do cotejo entre os preços praticados pela FGV e aqueles constantes das referidas planilhas, infere-se que os mesmos estão de acordo com a média de mercado.

A premissa inicial para a análise da questão é compreender que a Fundação Getúlio Vargas está enquadrada, de acordo com as subdivisões do estudo do IBCO, na categoria de

instituição com mais de 200 (duzentos) Consultores. Desta maneira, somente podem ser considerados, para efeito de análise, os valores que constam desta subdivisão.

A fim de não restar qualquer dúvida quanto à justificativa do "preço por hora" e nem a sua aleatoriedade, merece ser destacado que esses valores são idênticos àqueles praticados no âmbito dos demais contratos celebrados com os diversos órgãos da Administração Pública, como pôde ser observado pela auditoria nos Contratos da Fundação Getúlio Vargas com o Ministério do Turismo e Ministério da Educação.

Desse modo, os preços praticados pela Fundação Getúlio Vargas (fls. 15 da Proposta de Prestação de Serviços FGV Projetos n.º 356/09) estão de acordo com a realidade de mercado, não foram fixados aleatoriamente e refletem a qualidade de serviços prestados pela contratada há mais de sessenta anos no Brasil e no exterior, e foram demonstrados de forma clara e objetiva.

O princípio da eficácia administrativa, de importância ímpar quando se avalia os atos praticados pelo ente público, também foi convenientemente atendido na contratação que ora se examina.

O professor Marçal Justen Filho assim se pronunciou sobre tal princípio:

> *"(...) A eficácia impõe a adoção da solução mais conveniente e eficiente sob o ponto de vista da gestão dos recursos públicos. Toda atividade administrativa envolve uma relação sujeitável a enfoque de custo-benefício (...) A eficácia consiste em considerar a atividade administrativa sob o prisma econômico e político (...) ".*

Ainda discorrendo sobre o tema em comento, o doutrinador2, em afirmativa sobre o inciso XIII do art. 24, assim assevera:

> *"O dispositivo abrange contratações que não se orientam exclusivamente pelo princípio da vantajosidade. Muitas vezes, afirma-se que a contratação fundada no inc. XIII deve ser realizada pelo menor preço possível. Essa formulação não pode ser admitida, eis que tornaria inútil o dispositivo. Se a instituição dispusesse de condições de ofertar o menor preço possível, então bastaria realizar licitação. Ao invés de contratar diretamente, far-se-ia contratação mediante licitação."*

Como se percebe, é necessário ponderar os diversos interesses e verificar se os benefícios não econômicos auferidos por meio da contratação direta, feita com base no inc. XIII do art. 24 da Lei 8.666/93, superam as desvantagens econômicas eventualmente praticadas.

Ademais, o Tribunal de Contas da União, ao deparar-se com o tema aqui discutido, assim se manifestou3:

> *"A outra irregularidade diz respeito à existência de orçamento detalhado (inciso II do § 2º, c/c § 9º, ambos do art. 7º).*

A Lei de Licitações, por meio dessas normas, estabelece a necessidade de que serviços sejam licitados somente quando exista orçamento detalhado em planilhas. As normas dispõem, ainda, que tal imperativo aplica-se "no que couber" aos processos de dispensa de licitação.

O objetivo dessas normas, como já dito, é evitar o superfaturamento dos contratos. Principalmente aquele decorrente do chamado "jogo de planilha", prática conhecida por essa Corte de Contas.".

Ora, não há como visualizar-se o famigerado "jogo de planilha" quando os valores descritos na proposta são fixos e determinados, amparados por preços/hora de consultores destacados para a realização dos trabalhos, estando tais valores, inclusive, dentro dos valores usualmente praticados no mercado, conforme estudo do IBCO."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Os argumentos apresentados, visando justificar a formação dos preços, já foram analisados anteriormente e por este motivo não serão feitas novas considerações sobre os mesmos, mantendo-se o entendimento e a recomendação exarada no relatório preliminar.

CAUSA:

Ausência de consulta de preços correntes no mercado, com a obtenção de, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, conforme prática recomendada pelo Acórdão nº 1584/2005 - Segunda Câmara/TCU;

RECOMENDAÇÃO 001:

Levar em consideração os fatos relatados nesta constatação, no escopo das apurações recomendadas neste trabalho em razão da inobservância do Art. 26 Inciso III c/c o §2º, §6º e 9º do Art. 7º ambos da 8.666/93.

2.1.2.5 CONSTATAÇÃO 025

Contratação de serviços comuns por meio de Dispensa de Licitação baseada no Inciso XIII Art. 24 da Lei 8.666, referente ao Contrato nº 29/2009.

Da leitura dos autos, observou-se a existência de atividade econômica comum (serviços ordinários) compondo parte do objeto, o qual foi contratado por dispensa de licitação. Como exemplos destas atividades econômicas, podemos citar as registradas pelas seguintes cláusulas contratuais (lista não exaustiva):

a) Cláusula 3.3: *"Atividade 3 – Alimentar e Manter o Portal da 1ª CONFECOM;"*

b) Cláusula 3.4: *"Atividade 4 – Criar e manter a 1º Conferência Nacional de*

Comunicação Virtual;"

c) Cláusula 3.5: *"Atividade 5 – Elaborar e Executar o Plano de Gestão da Informação;"*

Tais atividades econômicas comuns poderiam ter sido, e de fato o foram, executados por terceiros. Cabe lembrar que, no âmbito da "Atividade 3", o Portal da 1ª CONFECOM foi desenvolvido por outra empresa, contratada pela SECOM. Cabe lembrar ainda que, ao menos no caso da "*Atividade 5*", ocorreu a subcontratação dos serviços.

A contratação de serviços comuns, por meio de dispensa de licitação, caracteriza burla ao procedimento licitatório. Cabe transcrever trecho do relatório relativo ao Acórdão nº 437.266, emitido pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, Publicado em 9.8.2010, no DJ-e Pág. 67:

"Com efeito, a dispensa de licitação, por se tratar de uma modalidade de contrato firmada intuitu personae, torna obrigatório que a entidade contratada tenha, de fato, e não apenas em seu estatuto, condições de cumprir, com seus próprios recursos, o objeto do contrato, o que impede a subcontratação de empresas ou outras entidades para a realização dos serviços.

Neste sentido, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (in Contratação Direta sem Licitação, 8ª edição, Editora Fórum, p. 431/432), assim leciona:

"Conquanto a dimensão seja bastante ampla, não deverá a Administração curvar-se a instituições que só preencham literalmente a extensão desse inciso. Não raras vezes, instituições voltadas para objetivos elevados e nobres mascaram interesses escusos de sobreviver à custa do erário numa administração cara e ineficiente, mas que apanigua 'amigos do rei'. Em todos os momentos, deve o administrador ter em linha de consideração que o seu dever de eficiência não lhe permite ser um mero submisso e cego às expressões literais; deve enxergar mais longe e verificar se a contratação atenderá ao interesse público, que é o seu real objetivo, sem favorecer indiscriminadamente ou injustificadamente instituições que verdadeiramente mascaram o desenvolvimento tecnológico ou a filantropia.

Importa salientar que tais requisitos são verdadeiramente intuitu personae, obrigando o contratado a execução direta dos serviços, visto que está subjacente um objetivo maior, que é o de prestigiar a finalidade da instituição por meio do trabalho desta. Se a subcontratação total é em regra vedada, nesse caso, com muito mais razão há de sê-lo".

A esse respeito, o egrégio Tribunal de Contas da União, nos termos da Decisão nº 138/98-Plenário, firmou o entendimento de que somente é cabível a dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/1993, nos casos em que houver efetiva comprovação de que a instituição contratada apresente condições de cumprir o objeto, uma vez que nesse caso é inadmissível a subcontratação, sob pena de desvirtuamento do instituto da dispensa de licitação, tratando-se de verdadeira fraude."

Visando permitir à Unidade comprovar a especialização das atividades contratadas, e a específica qualificação técnica da Contratada, e por meio da Solicitação de Auditoria nº

246.800/003, de 1.6.2010, esta equipe de auditoria realizou o questionamento nº 010, transcrito a seguir:

"*Item Nº: 010*

O Despacho de 9.10.2009 (folha 138), do Presidente da Comissão Organizadora da 1ª CONFECOM, declara:

"Assim, justifica-se a contratação da Fundação Getúlio Vargas face a sua peculiar qualificação técnica, uma vez que, além de ter experiência em coordenar e planejar eventos deste porte, tem qualificação técnica suficiente para realizar diversas outras atividades no evento que dependem da pré-compreensão do tema central do evento." (grifamos)

O Termo de Referência (folhas 245 a 259), de 23.10.2009, registra à folha 246 o seguinte:

"Assim, entendemos necessária a contratação de empresa que, além de ter experiência no mercado para realizar um evento desse porte, tenha conhecimentos técnicos a respeito do tema que será tratado no evento: "Comunicação: meios para a construção de direitos e de cidadania na era digital", uma vez que a entidade desenvolverá diversas atividades que requer esse conhecimento temático" (grifamos)

O Contrato nº 29/2009-MC (folhas 335 a 352), de 19.11.2009, registra à cláusula primeira que o objeto contratado trata-se de "serviços de consultoria e assessoria técnica especializada necessária à organização e à realização" da 1ª CONFECOM.

Desta forma, solicita-se:

a) Comprovar documentalmente a "peculiar qualificação técnica", a "qualificação técnica", os "conhecimentos técnicos", o "conhecimento temático" da FGV no tema "Comunicação", em especial quanto à Radiodifusão (Rádio e TV) e Telecomunicações. A comprovação deverá adequar-se ao art. 50, IV, § 1º, da Lei nº 9.784/99.

b) Comprovar documentalmente, relativamente à FGV, sua "experiência em coordenar e planejar eventos deste porte", sua "experiência no mercado para realizar um evento desse porte". A comprovação deverá adequar-se ao art. 50, IV, § 1º, da Lei nº 9.784/99."

Em resposta, a Unidade Examinada elaborou manifestação contida no Ofício nº 02/2010/PR/CONFECOM, de 28.6.2010 e encaminhada por meio do Ofício nº 303/2010/CGRL/SPOA/SE-MC, de 29.6.2010, cujo trecho é transcrito a seguir:

"*Relativamente ao item 010 este em parte pode ser considerado respondido com o que se contém no item anterior. Porém tenho a aduzir a vasta experiência da Fundação Getúlio Vargas na área foco dessa auditoria, a destacar os seguintes projetos elaborados:*

1. PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Ministério do Esporte. Assessoramento ao Comitê de Gestão Governamental nos XV Jogos Pan-Americanos 2007

– SPLAN – Implantação e Operacionalização do Escritório Central de Projetos Multidisciplinares, estruturando para gerenciar a execução de projetos de telecomunicações, infra-estrutura e segurança tecnológica para a realização dos jogos Pan e Para Pan Americanos de 2007.

2. RADIOBRÁS – Empresa Brasileira de Comunicação S/A. Apoio ao processo de Criação da Rede Pública Nacional de Comunicação

3. Net Serviços de Comunicação S/A. Avaliação das alternativas adequadas à realidade brasileira de regras regulatórias do setor de telecomunicações.

4. EBC Empresa Brasil de Comunicação. Implementação do Sistema Brasileiro de Televisão Pública – SBTP/Rede Nacional de Televisão Pública – RNTP.

5. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. Plano de Comunicação para a difusão das etapas do projeto e seus resultados.

Os projetos destacado acima são maiores e mais abrangentes do que a CONFECOM objeto do ponto de autoria, o que exaure por completo as dúvidas acaso levantadas."

A manifestação da Unidade cita projetos do PNUD, RADIOBRÁS, NET, EBC e Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. Observa-se que não constou da resposta documentação comprobatória referente ao questionamento encaminhado pela Solicitação de Auditoria, a saber: a experiência da FGV em coordenar e planejar eventos do porte da Confecom.

O contrato nº 29/2009-MC (folhas 335 a 352), de 19.11.2009, registrou em sua cláusula primeira, que o objeto trata-se da "*Contratação de serviços de consultoria e assessoria* técnicas especializadas *necessárias à organização e à realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação – CONFECOM(..)*" (grifamos)

Encontra-se ausente do processo comprovação de que algumas atividades a serem desempenhadas pela contratada (Cláusula Terceira do Contrato), não se tratam de mera assessoria, podendo então ser consideradas como atividade econômica ordinária, como serviços comuns, os quais podem ser prestados por empresas que atuam no mercado. Observa-se dentre estas atividades a organização e realização de eventos públicos (conferências/congressos), o lançamento e manutenção de um site na Internet, e serviços de assessoria de imprensa / relações públicas / publicidade.

Neste caso, a notoriedade da instituição é motivação inadequada para gerar uma dispensa de licitação. Os objetos deveriam ter sido separados, e os serviços de assessoria - por não motivarem contratação por dispensa ou uma inexigibilidade - deveriam ter sido licitados. Logo, embutir tais serviços, numa contratação direta, consiste em burla ao procedimento licitatório.

Ressaltamos que "*se ao Estado é defeso conferir privilégios às suas próprias instituições voltadas à exploração de atividade econômica, certamente também o será favorecer organizações privadas da espécie, notadamente quando tal favorecimento for atentatório aos princípios da isonomia e da livre concorrência, mediante a criação de "reservas de mercado" que distingam determinadas entidades em detrimento de outras.*" (Decisão nº 30/2000, TCU Plenário)

O doutrinador Marçal Justen Filho, aponta que:

"*19.6) O vínculo de pertinência entre o fim da instituição e o objeto contratado*

Um aspecto fundamental reside em que o inciso XIII não representa uma espécie de válvula de escape para a realização de qualquer contratação, sem necessidade de licitação. Seria um despropósito imaginar que a qualidade subjetiva do particular a ser contratado (instituição) seria suficiente para dispensar a licitação para qualquer contratação buscada pela Administração. Ou seja, somente se configuram os pressupostos do dispositivo legal quando o objeto da contratação inserir-se no âmbito de atividade inerente e próprio da instituição. Sob um certo ângulo, a execução de certa atividade por uma determinada instituição corresponde e equivale à atuação do próprio Estado. Por isso. O Estado transfere a execução da atividade para as instituições, por meio de vínculo jurídico cuja natureza é muito mais próxima de um convênio. Justifica-se a contratação precisamente pela ausência de fim lucrativo da instituição e da sua vocação para o desempenho de funções claramente estatais (ao menos, no sistema pátrio): pesquisa, ensino, desenvolvimento das instituições, recuperação social do preso.

Justamente por isso, não há cabimento de invocar o inc. XIII para produzir a execução de objeto que não é inerente à atividade própria da instituição, no âmbito daquelas funções explicitamente indicadas no texto legislativo. Muito menos cabível é desnaturar o fim da instituição para agregar outros objetivos, de exclusivo interesse da Administração, que são encampados pela entidade privada como forma de captar recursos para sua manutenção." (grifamos - in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 10ª Edição, pg. 254).

Da leitura anterior, a contratação por dispensa de licitação somente se justifica na existência de uma correspondência/equivalência da atividade executada diretamente pelo Estado, com a execução da mesma atividade por uma instituição. Evidentemente, a execução de atividade econômica comum carece da referida correspondência/equivalência, inexistindo o desempenho de funções claramente estatais.

A inclusão de atividades econômicas, de serviços licitáveis, fez com que a dispensa de licitação ocorresse de forma ilegal, ao arrepio dos normativos vigentes. Vale lembrar o art. 49 da Lei nº 8.666/93, transcrito a seguir:

"Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

§ 1º A anulação do procedimento licitatório por motivo de ilegalidade não gera obrigação de indenizar, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.

§ 2º A nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.

§ 3º No caso de desfazimento do processo licitatório, fica assegurado o contraditório e a ampla defesa.

§ 4º O disposto neste artigo e seus parágrafos aplica-se aos atos do procedimento de dispensa e de inexigibilidade de licitação." (grifamos)

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

A Unidade não se manifestou.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Não se aplica, pois a unidade não se manifestou.

CAUSA:

Agrupamento irregular, na contratação, realizada por dispensa de licitação, de serviços comuns.

RECOMENDAÇÃO 001:

Considerar os fatos acima relatados quando da realização dos procedimentos de apuração de responsabilidades recomendados neste Relatório.

RECOMENDAÇÃO 002:

Que o Ministério das Comunicações, ao realizar dispensa de licitação, baseada no Inciso XIII do art. 24, abstenha-se de incluir, no objeto da dispensa, serviços ou produtos que possam ser adquiridos ou contratados por meio de licitação, restringindo o objeto da dispensa à atividade própria da instituição contratada.

2.1.2.6 CONSTATAÇÃO 026

Ausência de nexo entre a natureza da instituição, o objeto contratado, e o dispositivo legal da dispensa de licitação.

A Fundação Getúlio Vargas – FGV foi contratada, mediante dispensa de licitação, pelo Ministério das Comunicações, por meio do Contrato nº 29/2009-MC, de 19.11.2009, no montante de R$ 2.880.000,00, cujo objeto era a contratação de serviços de consultoria e assessoria técnicas especializadas necessárias à organização e à realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação – CONFECOM.

Justificativa apresentada para a dispensa de licitação.

O Termo de Referência s/n, de 23.10.2009 (folhas 245 a 259) justificou, da seguinte

maneira, a contratação direta:

"A contratação dos serviços técnicos profissionais especializados será de forma direta, por dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666, de 1993, assim disposto:

Lei 8.666, de 1993:

"Art 24. É dispensável a licitação:

XIII – na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a Contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;"

Forçoso observar quanto às licitações dispensadas e dispensáveis, que a Lei nº 8.666, de 1993, aumentou de forma considerável o leque de possibilidades de se dispensar o procedimento licitatório. Segundo o mestre Marçal Justen Filho:

"(...) a dispensa de licitação verifica-se em situações em que, embora viável a competição entre particulares, a licitação afigura-se inconveniente ao interesse público. (…) Muitas vezes, sabe-se de antemão que a relação custo-benefício será desequilibrada. Os custos necessários à licitação ultrapassarão benefícios que dela poderão advir" (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 8ª ed., São Paulo, Dialética, 2000)

Para Vera Lúcia Machado:

"a dispensa é figura que isenta a Administração do regular procedimento licitatório, apesar de no campo fático ser viável a competição, pela exigência de vários particulares que poderiam ofertar o bem ou serviço". (Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos, 2ª ed. Rev. E Ampl., São Paulo, Malheiros, 1995)

É evidente que os processos de dispensa e de inexigibilidade de licitação não exigem o cumprimento de etapas formais imprescindíveis num processo de licitação. Entretanto, devem obediência aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade e probidade administrativa, impostos à Administração Pública.

Doutrinariamente, o professor Marçal Justen Filho, discorrendo sobre o requisito de inquestionável reputação ético-profissional, salienta que o mesmo deve ser enfocado com cautela. Segundo ele:

"deve ser inquestionável a capacitação para o desempenho da atividade objetivada. Exigem-se as virtudes éticas relacionadas direta e necessariamente com o perfeito cumprimento do contrato. Não é possível impugnar a contratação pelo simples fundamento da discordância com a ideologia adotada pelos sujeitos envolvidos na instituição" (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 6ª Edição, pg. 242).

Quanto à definição do que seria o chamado "desenvolvimento institucional", a doutrina de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes[4] diz:

"d) de todas as expressões utilizadas no inciso pelo legislador, o "desenvolvimento institucional" foi a mais ampla. Se a doutrina se debate, até agora, por açambarcar e analisar as acepções da palavra instituição, a rigor "desenvolvimento institucional" compreenderia crescimento, progresso, de qualquer coisa em que possa estar compreendido o termo instituição."

Considerações sobre a dispensa de licitação.

O processo de dispensa de licitação deve apresentar justificativa para a contratação direta, justificativa esta plenamente evidenciada, tal qual claramente ensina o doutrinador Jorge Ulisses Jacoby Fernandes[5]:

"1.3 a justificativa da dispensa ou inexigibilidade de licitação

No caput do art. 26 estabelece a Lei nº 8.666/93 que "as dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e nos incisos III a XX do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas..."

É a efetivação normativa do princípio da motivação dos atos administrativos que dia-a-dia se firma no Direito Administrativo, como norma que há muito era reclamada pela doutrina.

Hely Lopes Meirelles, amparado em Bielsa, esclarece que "por princípio, as decisões administrativas devem ser motivadas formalmente, vale dizer que a parte dispositiva deve vir precedida de uma explicação ou exposição dos fundamentos de fato (motivos-pressupostos) e de direito (motivos-determinantes da Lei)".

A "transparência" que a sociedade reclama do processo decisório administrativo é traduzida juridicamente como o dever de fundamentar as decisões, demonstrando o elo que une a prática do ato ao interesse público mediato ou imediato. Quando a finalidade do ato não se encontra nos parâmetros precitados, impõe-se a sua anulação por desvio de finalidade, que é a outra face da motivação.

A justificativa é elemento essencial à prática dos atos, não se restringindo aos casos citados expressamente no caput do art. 26.

Quando a descrição do objeto for relevante para definir a contratação direta, deverão ainda ser registradas que as características restritivas da licitação são necessárias e indispensáveis ao atendimento do interesse público.

Além das razões devem integrar a justificativa os documentos em que o administrador se baseou para firmar sua convicção e, se já integrantes dos autos, fazer referência às págs. onde se encontram.

4 "Contratação Direta sem Licitação", 5ª Edição, pg. 416.
5 "Contratação Direta sem Licitação" - 5ª Edição, pg. 332.

Nos comentários as diversas hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação foram examinados em tópico separado os requisitos que caracterizam a possibilidade de regular contratação direta. É, pois, imperioso, que a justificativa evidencie todos os requisitos necessários à caracterização da situação que o legislador erigiu como condição sine quo non à contratação direta.

Cabe asserir que o caput do art. 26 estabelece o comando geral, no sentido de que as dispensas elencadas no art. 17, §§ 2º e 4º, 24, incisos III a XX e as inexigibilidades do art. 25 sejam necessariamente justificadas e, no inciso I do parágrafo único do art. 26, manda instruir os processos com a "caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso", levando os mais apressados interpretes à idéia de que se trata de repetição do comando anterior inserido no caput do artigo.

Não é, porém, o que ocorre. O legislador enfatizou parcialmente os requisitos do inciso IV, do art. 24, pela necessidade de que sejam evidenciados também os fatos que normalmente ficam como notórios em uma comunidade, mas com o tempo, ou num amplo contexto deixam de ser perceptíveis. Mesmo numa situação emergencial deve o Administrador evidenciar os motivos do seu convencimento pela necessidade da contratação direta, não podendo limitar-se à declaração de que há uma emergência ou calamidade, devendo caracterizá-la. Aliás, como visto, a Lei não se satisfaz com a demonstração dos elementos apontados no inciso I do parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666/93, pois há outros requisitos inafastáveis a serem observados." (grifamos)

O mesmo doutrinador, na obra "*Vade-Mécum de Licitações e Contratos*", ao tratar sobre o artigo 26 da Lei nº 8.666/93, trouxe a seguinte informação:

"Motivação – necessidade

É requisito da seriedade e da validade dos atos administrativos que haja a explicitação dos motivos da dispensa da licitação, para que se possa confrontar os declinados pela Administração Pública com os efetivamente existentes na realidade empírica. Fonte: RT 692/59"

Ausência de nexo entre a natureza da instituição, o objeto contratado, e o dispositivo legal da dispensa de licitação.

Da leitura dos autos, observa-se a ausência de nexo entre o objeto contratado (que consiste em "*serviços de consultoria e assessoria*" para a organização e realização de uma conferência), o dispositivo da dispensa de licitação, e a finalidade institucional da contratada (FGV - Fundação Getúlio Vargas), conforme exposto a seguir.

O contrato nº 29/2009-MC (folhas 335 a 352), de 19.11.2009, registra o seguinte objeto:

"CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO:

1. Contratação de serviços de consultoria e assessoria técnicas especializadas necessárias à organização e à realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação – CONFECOM, que visa a elaboração de documento final estabelecedor de princípios e diretrizes

destinadas a nortear a construção de políticas públicas para o setor de informações, nos termos e nas condições estabelecidos no Processo nº 53000.040994/2009-18, na Dispensa de Licitação nº 162/2009-MC e na Proposta apresentada pela CONTRATADA, que passa a fazer parte integrante do presente instrumento.

CLÁUSULA SEGUNDA – DO FUNDAMENTO LEGAL

2. Este contrato guarda conformidade com a Dispensa de Licitação nº 162/2009-MC, nos termos do inciso XIII, do art. 24 da Lei nº 8.666/93"

Visando obter maiores esclarecimentos sobre o nexo entre as finalidades institucionais da Contratada e o tema da 1ª CONFECOM, por meio da Solicitação de Auditoria nº 246.800/003, de 1.6.2010, esta equipe de auditoria realizou o questionamento nº 009, transcrito a seguir:

"Item Nº: 009

O Despacho de 9.10.2009 (folha 138), do Presidente da Comissão Organizadora da 1ª CONFECOM, declara:

"Ressalta-se também a pertinência temática existente entre uma das finalidades institucionais da FGV com o objeto central da 1ª CONFECOM: "Comunicação: meios para construção de direitos e cidadania na era digital", característica esta indispensável à futura contratada, que deverá ter condições técnicas de executar fielmente todas as obrigações propostas neste contrato." (grifamos)

O Parecer/AGU/CONJUR-MC/APC Nº 2064-2.04/2009, de 13.10.2009 (folhas 140 a 145), faz as seguintes considerações:

"06. Isto é, é possível extrair que uma de suas finalidades institucionais apresenta pertinência com o objeto da contratação: "contratação de serviços de consultoria e assessoria técnica especializada necessária à organização e à realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação – CONFECOM, que visa a elaboração de documento final estabelecedor de princípios e diretrizes destinadas a nortear a construção de políticas públicas para o setor de informações". Com efeito, as finalidades institucionais da FGV apresentam nexo com o próprio tema central da 1ª CONFECOM: "Comunicação: Meios para construção de direitos e de cidadania na era digital" (fl 04)." (grifamos)

Desta forma, solicita-se:

Comprovar documentalmente o nexo entre as "finalidades institucionais" da FGV e o tema da 1ª CONFECOM: "Comunicação: meios para construção de direitos e cidadania na era digital", em especial quanto à Radiodifusão (Rádio e TV) e Telecomunicações. A comprovação deverá adequar-se ao art. 50, IV, § 1º, da Lei nº 9.784/99."

Em resposta, a Unidade Examinada elaborou manifestação contida no Ofício nº 02/2010/PR/CONFECOM, de 28.6.2010, encaminhado por meio do Ofício nº

303/2010/CGRL/SPOA/SE-MC, de 29.6.2010:

"*Relativamente ao Item 009 entendo que há vários motivos relevantes e ensejadores para que sua contratação seja a mais adequada possível para os serviços previstos no objeto contratual. Inicialmente deve ser percebido que o Estatuto Social da FGV, em seu art. 2º, inciso I, já diz expressamente o seguinte:*

"*I - atuar, de forma ampla, em todas as matérias de caráter científico, com ênfase no campo das ciências sociais: Administração, Direito, Economia e outros, atuando também na Matemática Aplicada e na Tecnologia da Informação e da Comunicação, visando colaborar na formação do povo brasileiro através da produção e disseminação do conhecimento, bem como contribuir na solução de problemas básicos do desenvolvimento econômico e do bem-estar social do país.*"

Adiante temos no inciso VI, VII e VIII que estatuem:

"VI - manter e desenvolver, complementarmente, sistema integrado de documentação, informações e divulgação, articulando-o progressivamente aos sistemas congêneres, nacionais e internacionais."

" VII - prestar, quando solicitada, assistência técnica a organizações públicas ou privadas, objetivando coadjuvá-las na busca da eficiência, produtividade e qualidade de serviços."

" VIII - orientar e coordenar projetos de criação, alteração e modernização de sistemas de gestão."

Dentro desses permissivos fica clara a abrangência dos serviços na área de Comunicação, seja criando metodologias, aplicando aquelas construídas ou já existentes, promover a memória das informações relevantes do Brasil, enfim uma gama enorme de atividades que tornam a FGV um centro de notória excelência em todo o Brasil, além de ser considerada um dos cinco maiores think tanks do mundo, pelos mais diversos projetos de política pública que cria e aplica.

Sua notoriedade na área de comunicação pode ser observada inclusive na vasta publicação de obras e outras atividades que passamos a demonstrar:

Livros publicados relativos ao tema Comunicação em Geral:

ABREU, A. A. (Org.) ; ROCHA, D. (Org.) . Elas Ocuparam as redações. 1. ed. Rio de janeiro: Editora FGV, 2006. v. 1. 280 p.

ABREU, A. A. ; LATTMANWELTMAN, F. ; ROCHA, D. . Eles mudaram a Imprensa. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. v. 1. 400 p.

ABREU, A. A. . A Modernização da Imprensa (1970 - 2000). Rio de Janeiro: Jorge

Zahar Editora, 2002. v. 1. 66 p.

ABREU, A. A. (Org.) . A imprensa em transição: o jornalismo nos anos 50. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996. v. 1. 199 p.

KORNIS, M. A. . Cinema, televisão e história. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2008.

LATTMAN-WELTMAN, F. ; RAMOS, P. A. ; CARNEIRO, J. A. D. . A Imprensa Faz e Desfaz um Presidente: o papel da imprensa na ascensão e queda do fenômeno Collor. 1. ed. Rio de Janeiro, RJ: Nova Fronteira, 1994. 166 p.

Adiante alguns artigos sobre o tema ligado à Comunicação:

Artigos publicados em periódicos:"

Apresenta então uma listagem de 18 artigos. Continua então sua exposição, citando 26 "*Capítulos de livros publicados*". Continua então sua exposição:

"A Fundação Getúlio Vargas até em produção de vídeos na área de Comunicação se destaca, com as seguintes obras:

Documentários (vídeo):

CAVALCANTI, Mariana ; FILÉ, Valter . Direção do Documentário Condutores de Memória. 2001.

CAVALCANTI, M. Pesquisa e Produção do Documentário Julliu's Bar. 2001.

CAVALCANTI, M. Assistência de Direção e Pesquisa do Documentário Chapéu Mangueira e Babilônia: histórias do morro. 2000

Releva-se notar que a FGV, em suas atividades de ensino da Comunicação tem ainda:

NÚCLEO DE AUDIOVISUAL E DOCUMENTÁRIO (NAD). Criado em 2006 pela Direção do CPDOC como iniciativa ligada à Escola de Ciências Sociais, o Núcleo pretende, desde sua origem, ser um laboratório que proporcione aos alunos a familiarização e a experimentação com recursos audiovisuais. A proposta nasceu de um projeto de Celso Castro que recebeu, naquele ano, prêmio de Inovação no Ensino de Antropologia da ABA – Associação Brasileira de Antropologia.

ESPECIALIZAÇÃO EM CINEMA DOCUMENTÁRIO: A Pós-Graduação em Cinema Documentário, de coordenação acadêmica de Eduardo Escorel, combina a experiência dos professores do Centro de Pesquisa e Documentação de Histórica Contemporânea do Brasil (CPDOC) e de profissionais de cinema que, além de produzirem documentários, têm reflexão intelectual sobre o gênero. O Programa fornece base teórica e prática para os interessados em

realização e pesquisa na área de Cinema Documentário. O curso oferece acompanhamento constante por parte dos professores, que ajudarão os alunos a elaborar, até o fim do curso, um projeto de filme documentário pronto a ser submetido a financiamento.

MBA em JORNALISMO INVESTIGATIVO: O MBA em Jornalismo Investigativo e Realidade Brasileira reúne conhecimento acadêmico, experiência jornalística e novas técnicas de investigação utilizadas por jornais, revistas e emissoras de TV. Mostra como a investigação jornalística contribuiu para as transformações da sociedade brasileira nas últimas décadas e fornece instrumentos teóricos e práticos para o aperfeiçoamento das técnicas de apuração e investigação em todas as áreas do jornalismo. Conta um corpo de professores altamente qualificado na reflexão e na prática do jornalismo investigativo, beneficiando-se também da experiência acadêmica do CPDOC, unidade da FGV com amplo reconhecimento nas áreas de História e Ciências Sociais.

Há ainda, permanentemente na FGV um fórum de discussão na área de Comunicação focado na Pesquisa que é o LABORATÓRIO de JORNALISMO E SOCIEDADE (LJS). As atividades cotidianas de pesquisa do CPDOC contam com fóruns de discussão e apresentação de trabalhos em andamento de seus pesquisadores, alunos e convidados externos. São os laboratórios de pesquisa, que proporcionam um espaço de reflexão contínua sobre temas de ponta. No âmbito do LJS, a comunicação é o tema central das reuniões mensais.

Portanto, exaure-se de justificativas próprias à contratação feita a plena capacidade da FGV em prestar consultoria e assistência técnica à realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação - CONFECOM, que visa a elaboração de documento final estabelecedor de princípios e diretrizes destinadas a nortear a construção de políticas públicas para o setor de informações."

Em sua manifestação, a Unidade Examinada citou vários livros e artigos, visando comprovar a experiência da instituição no objeto contratado, e justificar a contratação direta. Entretanto, encontra-se ausente documentação comprobatória de que os autores dos referidos livros e artigos compuseram a equipe disponibilizada pela FGV para a execução do contrato em tela.

A contratação ocorreu com dispensa de licitação, conforme consta na cláusula segunda do próprio contrato:

"CLÁUSULA SEGUNDA – DO FUNDAMENTO LEGAL

2. Este contrato guarda conformidade com a Dispensa de Licitação nº 162/2009-MC, nos termos do inciso XIII, do art. 24 da Lei nº 8.666/93.

O inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93 tem o seguinte teor:

"Art. 24. É dispensável a licitação: (..)

XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação

ético-profissional e não tenha fins lucrativos;"

Da análise do objeto contratado, é evidente que não se trata de recuperação social do preso ou de ensino. Tampouco trata-se de pesquisa científica. Jessé Torres Pereira Junior, examinando o teor do art. 24, inciso XIII, do Estatuto das Licitações e Contratos, registra que:

"*A lei licitatória cumpre, neste inciso, a ordem do art. 218 da Constituição Federal, que incumbe o Estado de promover e incentivar 'o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas'. A determinação do § 4º do preceito constitucional nitidamente inspira esta hipótese de dispensabilidade, ao cometer à lei, imperativamente, o dever de apoiar e estimular 'as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de recursos humanos...*" (in Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, Rio de Janeiro, ed. Renovar, 2003, p. 281).

Resta verificar se o objeto a ser contratado corresponde à última alternativa prevista, a saber: o desenvolvimento institucional.

A Corte de Contas, na Decisão nº 30/2000, por meio do voto do Ministro Relator, definiu o que viria a ser o desenvolvimento institucional, como registrado a seguir:

"Uma interpretação apressada da Lei poderia conduzir à ilação de que desenvolvimento institucional seria qualquer ato voltado para o aperfeiçoamento das instituições, para a melhoria do desempenho das organizações. Nesse sentido, contudo, a simples automatização de procedimentos, a aquisição de equipamentos mais eficientes, a reforma das instalações de uma unidade, a ampliação das opções de atendimento aos clientes, o treinamento de servidores, a reestruturação organizacional e um sem-número de outras ações que significassem algum plus no relacionamento entre a Administração e a Sociedade poderiam ser entendidas como tal.

Já foi registrado, no entanto, que uma interpretação larga da Lei, nesse ponto, conduziria, necessariamente, à inconstitucionalidade do dispositivo, uma vez que os valores fundamentais da isonomia, da moralidade e da impessoalidade, expressamente salvaguardados pela Constituição, estariam sendo, por força de norma de hierarquia inferior, relegados.

Logo, desenvolvimento institucional não pode significar, simplesmente, ao menos no contexto do inciso XIII, melhoria ou aperfeiçoamento das organizações públicas.

Os autores citados, em que pese às variações de abrangência admitidas, associam a expressão a alguma forma de <u>ação social</u> que tenha sido <u>constitucionalmente especificada como de interesse do Estado</u>. Nesse sentido, seriam entidades dedicadas ao desenvolvimento institucional, por exemplo, aquelas voltadas para a proteção à infância (arts. 203, I, e 204, I, da C.F.), ao deficiente (arts. 203, IV, e 204, I), à saúde (arts. 196, 197 e 200, V), para o desenvolvimento do ensino (arts. 205, 213 e 214), para o desporto (art. 217), entre outras. Nesse rol, entrariam as APAEs, as Sociedades Pestalozzi, a CNEC, a Associação das Pioneiras Sociais, as associações esportivas, etc." (grifamos)

Assim sendo, depreende-se que "*desenvolvimento institucional*" implica mudanças

em termos de princípios, paradigmas, relações ou estrutura. Envolve ações que proporcionem o aumento da eficiência das atividades-fim da instituição contratante, mediante o desenvolvimento de sua capacidade organizacional, desde que tais atividades-fim compreendam um bem ou atividade sob tutela constitucional.

O tema da 1ª CONFECOM é "*Comunicação: meios para a construção de direitos e de cidadania na era digital.*", como registrado no art. 1º do Decreto de 16 de abril de 2009, que convocou a 1ª CONFECOM. A Constituição Federal, em seu capítulo V (arts. 220 a 224), trata da Comunicação Social. Desta forma, salvo melhor entendimento, estaria estabelecido o nexo entre o tema da 1ª CONFECOM, uma ação social constitucionalmente especificada como interesse do Estado (a Comunicação Social), e a atividade-fim da entidade contratante (Ministério das Comunicações).

Passemos agora à análise da existência de nexo direto entre a natureza da entidade contratada, o objeto contratado, e ação social sob tutela constitucional.

O Presidente da Comissão Organizadora da 1ª CONFECOM, por meio do Despacho de 9.10.2009 (folha 138), apresenta seu ponto de vista quanto à existência do nexo, justificando a contratação direta da FGV:

"De modo a justificar a escolha da Fundação Getúlio Vargas para a contratação em tela, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.666/93, resta-nos destacar a induvidosa qualificação técnica da Fundação Getúlio Vargas para coordenar a 1ª CONFECOM, uma vez que se trata de instituição de ensino e pesquisa de renome no País e notadamente reconhecida por diversos órgãos da Administração Pública tanto no desenvolvimento acadêmico quanto na elaboração de indicadores econômicos e sociais, além de contribuir para o desenvolvimento dos setores público e privado.

Ressalta-se também a pertinência temática existente entre uma das finalidades institucionais da FGV com o objeto central da 1ª CONFECOM: "Comunicação: meios para construção de direitos e cidadania na era digital", característica esta indispensável à futura contratada, que deverá ter condições técnicas de executar fielmente todas as obrigações propostas neste contrato.

Assim, justifica-se a contratação da Fundação Getúlio Vargas face a sua peculiar qualificação técnica, uma vez que, além de ter experiência em coordenar e planejar eventos deste porte, tem qualificação técnica suficiente para realizar diversas outras atividades no evento que dependem da pré-compreensão do tema central do evento."

Ressaltamos que deve ser demonstrado o nexo entre a natureza da instituição e o objeto contratado. Entretanto, tomou-se o tema 1ª CONFECOM ("*Comunicação: meios para construção de direitos e cidadania na era digital*"), como se o tema fosse o objeto a ser contratado, a saber: "*Contratação de serviços de consultoria e assessoria técnicas especializadas necessárias à organização e à realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação*", conforme registra o contrato nº 29/2009-MC (folhas 335 a 352).

Ademais, encontra-se ausente a explicitação da "*finalidade institucional*" da FGV que teria "*pertinência temática*" com o objeto a ser contratado. Nos casos de dispensa de processo

licitatório, a motivação deve ser explícita, clara e congruente, conforme determina a Lei nº 9.784/99, cujo trecho é transcrito a seguir:

"Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: (…)

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório; (...)

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato."

Não vislumbramos correlação entre o objeto contratado, as finalidades institucionais da FGV, e a ação tutelada constitucionalmente (comunicação social). Observa-se ainda o caráter extremamente generalista das finalidades da FGV, pois "*tem por finalidade, dentre outros, atuar de forma ampla, em todas as matérias de caráter científico*". Ademais, conforme entendimento que será apresentado mais a frente, do doutrinador Marçal Justen Filho, "*não existem instituições de fins gerais*".

Ressaltamos que, dentre os fins registrados nos estatutos da FGV (folha 61), inexiste a comunicação social (ação tutelada constitucionalmente). Esta ausência de nexo, por si só, inviabiliza a contratação direta desta entidade, quando o "d*esenvolvimento institucional*" tratar-se de temas relacionados à comunicação social.

Vale lembrar que o Termo de Referência (folhas 245 a 259), quanto ao nexo entre o objeto contratado e a finalidade institucional, registra à folha 246 o seguinte:

"Assim, entendemos necessária a contratação de empresa que, além de ter experiência no mercado para realizar um evento desse porte, tenha conhecimentos técnicos a respeito do tema que será tratado no evento: "Comunicação: meios para a construção de direitos e de cidadania na era digital", uma vez que a entidade desenvolverá diversas atividades que requer esse conhecimento temático como: monitorar as conferências estaduais e distrital, confeccionando manual de metodologia, englobando o programa, com eixos temáticos; elaborar o caderno da metodologia, englobando o programa, com eixos temáticos; elaborar o caderno da 1ª CONFECOM; e produzir o relatório de encerramento do evento que apresentará as principais contribuições colhidas na 1ª CONFECOM, definidos os princípios e diretrizes da Política Nacional de Telecomunicações e de Radiodifusão."

Vale também lembrar que o objeto contratado trata-se de "*serviços de consultoria e assessoria técnica especializada necessária à organização e à realização*" da conferência.

Entretanto, não consta dos autos comprovação do nexo entre a finalidade institucional da FGV e o tema da conferência (relacionado à Comunicação Social - Capítulo V da Constituição Federal), bem como encontra-se ausente a comprovação da especialização / vasta experiência da FGV no tema em pauta. O doutrinador Marçal Justen Filho, quanto à reputação inquestionável, ensina que "*A exigência de "inquestionável reputação ético-profissional" tem de ser enfocada com cautela. Deve ser inquestionável a capacitação para o desempenho da atividade*

objetivada."(in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 10ª Edição, pg. 253).Mais adiante (página 254 e 255 da mesma obra), pondera quanto à necessidade de pertinência relativa:

"(...) é imperioso que o objeto específico da contratação se traduza numa atividade específica da instituição contratada. Assim, uma instituição voltada à pesquisa não pode ser contratada sem licitação para desempenhar atividades de recuperação social do preso. Mais ainda, deve ter-se em vista a vocação específica e delimitada de atuação da instituição no âmbito dos diversos objetos. O raciocínio é o de que não existem instituições de fins gerais. Uma instituição não se dedica à "pesquisa", numa acepção ampla que pudesse abranger todos os setores do conhecimento humano.

Logo, uma instituição voltada ao "desenvolvimento institucional" apenas poderá ser contratada, sem licitação, para atividade que se figure como desenvolvimento institucional. Mais ainda, será imperioso verificar se a finalidade e o objetivo de desenvolvimento institucional buscados pela Administração se enquadram na específica atuação desempenhada por dita instituição.

(…) é imperioso examinar se a natureza específica das atividades a que se volta a entidade abrange a atividade que é objeto da contratação. Se não abranger, não se poderá promover a contratação com base no inc. XIII." (grifamos)

Vale lembrar o caráter generalista das finalidades da FGV, que "*tem por finalidade, dentre outros, atuar de forma ampla, em todas as matérias de caráter científico*". Logo, esta instituição carece de natureza específica, de especialização na atividade objetivada (Comunicação Social). Consequentemente, sua contratação não poderia ter ocorrido com base no inc. XIII, art. 24, da Lei nº 8.666/93.

Obrigatoriamente deve haver nexo direto entre a natureza da entidade contratada, o objeto contratado, e a ação social sob tutela constitucional. A missão institucional da contratada deve estar registrada em regimento ou estatuto, conforme entendimento da Corte de Contas, extraído da obra "*Comentários à lei das Licitações e Contratações da Administração Pública*", ao comentar o inciso XIII do art. 24 da Lei de Licitações (página 283), de autoria do doutrinador Jessé Torres Pereira Júnior:

"Nexo entre o objeto e a contratada:

A seguir, percebeu o TCU que "Na hipótese da desconsideração do objeto a ser contratado, estar-se-á concedendo às entidades em questão privilégios além daqueles que se pretendeu. Ademais, tal prática provocará um completo desvirtuamento do instituto da licitação, pois qualquer tipo de serviço poderá ser contratado sem licitação, bastando que a contratada possua os requisitos estabelecidos em lei. Ao se levar em conta somente a característica da contratada, estar-se-á permitindo, portanto, uma interpretação absurda do inciso XIII do art. 24". Por isto que a Decisão 830/98, do Plenário da Corte, reformulou a Decisão 100/98, da 1ª Câmara, para estabelecer que a dispensa prevista no art. 24, XIII, mostra-se adequada "quando, excepcionalmente, houver nexo entre este dispositivo, a natureza da instituição e o objeto a ser contratado", de modo "a exigir que a entidade contratada tenha objetivos condizentes com o

objeto da contratação e estrutura que comporte o cumprimento pessoal dos compromissos assumidos". (grifamos)

A Súmula TCU nº 250 determina que "*A contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei n.º 8.666/93, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexo efetivo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado*". (grifamos)

Segue excerto do voto condutor do Acórdão nº 1.614/2003-TCU-Plenário:

"*2. Importa salientar, ainda, no que diz respeito à contratação de fundação de apoio, arrimada no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/1993, que (…) Desde a Decisão 346/1999 - Plenário, ficou assentado o entendimento do TCU no sentido de que somente é permitida a contratação, com dispensa de licitação, com fulcro no referido dispositivo, quanto houver nexo entre o disposto no inciso XIII, a natureza da instituição e o objeto a ser contratado, além de comprovada razoabilidade de preços.*

3. Isto é, não basta que a entidade a ser contratada dedique-se, estatutariamente, ao ensino, à pesquisa ou ao desenvolvimento institucional. É imprescindível que o objeto do contrato seja, também, ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional, sob pena de se conceder privilégio indevido a instituições que, embora sem fins lucrativos, se dedicam a atividades de natureza econômica, o que tornaria o dispositivo da lei inconstitucional, por ferir o princípio da isonomia e os da atividade econômica." (grifamos)

O Plenário da Corte de Contas, ao examinar questões suscitadas pelo referido inciso XIII do art. 24, expediu a Decisão nº 30/2000, cujo voto condutor ponderou o seguinte:

Contudo, no caso, uma derradeira e decisiva condição não foi satisfeita para que se operasse, regularmente, a contratação, qual seja, a existência de nexo entre o art. 24, inciso XIII, da Lei, a natureza da instituição e o objeto a ser contratado.(...)

A existência desse nexo é condição essencial à validação do procedimento. Caso contrário, se estará simplesmente financiando, em entidades da espécie, a criação de estruturas paralelas dedicadas não à produção de bens constitucionalmente tutelados, mas à simples exploração de atividade econômica, desnaturando o propósito que motivou a inserção do mencionado dispositivo na lei e ferindo, por conseguinte, entre outros, o princípio constitucional da isonomia, fixado no art. 37, XXI, da Carta Magna.

Note-se, a respeito, que o legislador constituinte, ao estabelecer a livre iniciativa como um dos fundamentos da ordem econômica, exaltando, dentre outros, o princípio da livre concorrência, cuidou de restringir ao mínimo indispensável a ação do Estado na exploração de atividade econômica (arts. 170 e 173). E mesmo nos casos em que essa atuação seja necessária, vedou a concessão de privilégios aos entes públicos envolvidos (art. 173, §§ 1º e 2º).

Ora, se ao Estado é defeso conferir privilégios às suas próprias instituições voltadas à exploração de atividade econômica, certamente também o será favorecer organizações privadas

da espécie, notadamente quando tal favorecimento for atentatório aos princípios da isonomia e da livre concorrência, mediante a criação de "reservas de mercado" que distingam determinadas entidades em detrimento de outras." (grifamos)

O Acórdão nº 496/2003 – TCU Plenário, pondera no voto do Ministro Relator "*que a dispensa de licitação com base no inc. XIII, art. 24, da Lei nº 8.666/93, só é admitida, conforme jurisprudência pacífica deste Tribunal, quando existir nexo entre o dispositivo, a natureza da instituição e o objeto a ser contratado, que deve estar relacionado à pesquisa, ensino, extensão ou desenvolvimento institucional. A interpretação do dispositivo conduz à conclusão de que não basta que a contratada seja instituição incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional; é necessário que o objeto do ajuste esteja relacionado a essas atividades*" (grifamos).

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Por meio da Nota Técnica SPOA/SE-MC, de 7.7.2012, a unidade apresentou sua manifestação. Os argumentos apresentados reproduzem, em boa parte os anteriores, presentes no processo ou no Ofício nº 02/2010/PR/CONFECOM, de 28.6.2010 (encaminhado por meio do Ofício nº 303/2010/CGRL/SPOA/SE-MC, de 29.6.2010):

Constatação (005): Ausência de nexo entre a finalidade institucional da entidade contratada, o objeto contratado e o dispositivo legal da dispensa de licitação.

DA DISPENSA DE LICITAÇÃO

A Fundação Getulio Vargas foi contratada pelo Ministério das Comunicações mediante dispensa de licitação com fulcro no artigo 24, inciso XIII, da Lei n.° 8.666/93:

"É dispensável a licitação: (...)

XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimentalmente ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não lenha fins lucrativos".

Tratando-se de uma contratação efetivada com fincas no inciso XIII do artigo 24 da Lei n°. 8.666/93, não se exige a singularidade ou a inexistência de instituições capazes de fornecer serviços similares àqueles contratados. E nem poderia, porque se assim fosse, estaríamos diante de uma contratação direta pautada pelo inciso II do artigo 25 da Lei de Licitações.

Neste sentido, eis o escólio do Professor Luiz Octavio Gallotti:

"(...) é licito deduzir que a prestação de serviços técnicos especializados a órgãos da Administração Pública comporta-se, sem esforço, no tipo de inexigibilidade de licitação (cai. 25, II, da Lei n." 8.666/93) quando singulares os serviços e, quando não, no de dispensa de licitação consubstanciada no art. 24, XIII, da mesma let.

Não se pode deixar de lado a mais clara diferenciação entre este instituto e o da inexigibilidade do certame licitatório: naquele é faculdade do administrador público, nos restritos casos previstos na lei, realizar a contratação direta, se for a favor da efetividade da administração; neste, há, realmente, inviabilidade de competição, melhor dizendo, é impossível promover-se a competição, tendo em vista que um dos contendores reúne qualidades tais que o tornam único, exclusivo, sui generis, inibindo qualquer espécie de competição e / ou comparação.

Portanto, para a contratação em tela, inexigível era a comprovação de impossibilidade de outros órgãos realizarem o projeto. Observa-se que a lei enumerou expressamente as hipóteses de dispensa de licitação, sendo esse rol taxativo. Neste sentido, maciças são as lições doutrinárias, valendo citar da pena do Desembargador Jessé Torres Pereira Júnior:

"As hipóteses de dispensabilidade do art. 24 constituem rol taxativo, isto é, a Administração somente poderá dispensar-se de realizar a competição se ocorreu te uma das situações previstas na lei federal".

Ressalte-se que, nestes casos relacionados pela legislação (art. 24 da Lei n.° 8.666/93), há a discricionariedade da Administração na escolha da dispensa ou não do certame. O administrador público tem a faculdade de licitar ou não, enquanto que na inexigibilidade há a impossibilidade de ser realizada a competição para aquisição da proposta mais vantajosa para a Administração.

Se, em sede de dispensa de licitação (o nome já diz a que veio), houvesse a necessidade de se proceder à análise de propostas apresentadas por outras empresas e / ou instituições, desnaturado estaria o permissivo contido no dispositivo legal supra destacado (art. 24, inciso XIII, da Lei n.° 8.666/93), uma vez que estaríamos diante de uma novel modalidade de licitação, muito assemelhada àquela denominada convite, prevista no mesmo diploma normativo.

Afinal, em lugar algum do arcabouço legislativo aplicável à espécie há imposição de competição quando se realiza uma contratação direta sob a forma de dispensa de licitação. Se existisse, não estaríamos diante de "dispensa" do certame.

Neste sentido tem sido o entendimento do E. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios :

"(...) A regra no que diz respeito às contratações públicas é que essas sejam precedidas do competente procedimento licitatório. Contudo, o próprio Texto Constitucional ressalva e ampara determinadas hipóteses previstas em lei relativamente à regra do dever de licitar (ex vi do Artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988). Em outros termos, também o dever de licitar não é absoluto e deve ser afastada a sua incidência quando a contratação direta for mais vantajosa para a Administração, momento em que inclusive se impõe a exceção ao principio da isonomia que também norteia os procedimentos licitatórios e os contratos administrativos, como reza o Artigo 3o da Lei 8.666/93. Ademais, embora seja certo que, mesmo nas hipóteses de dispensa da licitação (diversamente do que sucede com as hipóteses em que se autoriza a contratação administrativa direta por inexigibilidade de licitação, na forma do Artigo 25 da Lei 8.666/93) o Administrador, em regra, não esteja obrigado também a dispensar a licitação, tanto que o Artigo 24 da Lei citada emprega o termo "dispensável" e não "dispensada"

(como o faz no Artigo 17), pode o agente público competente, até mesmo nas hipóteses previstas no Artigo 24 da Lei 8.666/93, optar pela realização do certame.".

Os mais de 60 anos de relevantes e reconhecidos serviços prestados pela Fundação Getulio Vargas ao Poder Público e à iniciativa privada, habilitam esta Instituição como apta a ser contratada (como se verá mais adiante), com fulcro no binômio JM/ZO de confiança I poder discricionário do administrador público, tomando como peanha, ainda, o disposto no inciso XIII do artigo 24 da Lei de Licitações. Tanto é verdade que a FGV já foi contratada, nos mesmos moldes, por um sem número de entidades públicas municipais, estaduais, federais, do Poder Legislativo, do Judiciário e do Executivo.

Nada obstante, o tema em comento já foi motivo de análise e posicionamento de diversos órgãos de controle externo, como, por exemplo, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro , bem como o Tribunal de Contas da União[6] , vejamos:

"O ato de dispensa de licitação amparado no inciso XIII do artigo 24 da Lei n" 8.666/93 (contratação específica com instituição sem fins lucrativos) deve ser devidamente fundamentado. Nesse sentido, entendo que o jurisdicionado logrou êxito em comprovar o atendimento aos requisitos legais na medida em que comprovou a inquestionável reputação ético-profissional da instituição contratada, a sua nacionalidade brasileira, a finalidade ligada à pesquisa, ensino, desenvolvimento institucional e ausência de fins lucrativos.

(...)

Nesse sentido, analisando a documentação constante dos autos, especialmente o estatuto da Fundação Getulio Vargas, constato a pertinência entre o fim da instituição contratada e o objeto do ajuste em questão, não existindo impedimento para que esta Corte de Contas se manifeste favoravelmente ao ato de dispensa formalizado em seu favor."

"Mas também não há como dizer que o FNDE adotou providência teratológica, eis que é sabido e ressabido tratar-se a FGV de instituição de excelência e que a lei (inciso II do § único do art. 26) apenas indica a necessidade de se justificar a escolha do contratado, sem, entrementes, descrever como deve ser realizada essa justificativa."

Como já mencionado, nos casos relacionados pela legislação (art. 24 da Lei n.° 8.666/93), há a discricionariedade da Administração na escolha da dispensa ou não do certame.

Neste ponto, impende ser trazido à colação o ensinamento do Professor Doutor Joel de Menezes Niebuhr [7] :

"(...) há certos serviços que demandam primor técnico diferenciado, disposto por poucos, que imprimem neles

as suas características pessoais. Trata-se de serviços cuja especialização requerem aporte subjetivo, o toque do especialista, distinto de um para outro, o que o qualifica como

6 Acórdão 1813/2005 - Segunda Câmara, Processo n°. 015.247/2004-7
7 Dispensa e Inexigibilidade de Licitação Pública, Dialética, São Paulo, 2003, págs. 182/197

singular;

(...)

não se faz necessário que somente uma pessoa disponha da técnica pretendida pela Administração, outros também podem dominá-la; no entanto, todos eles a realizam com traço eminentemente subjetivo;

(...)

Nesse processo discricionário, o agente administrativo encontra amplo espaço de liberdade para escolher aquele especialista que reputa o mais adequado à satisfação da utilidade pretendida com a contratação, pressupondo-se, pois, a avaliação de conceitos de valor, variáveis em grau maior ou menor, de acordo com estimativa subjetiva.

Na perspectiva dessa competência discricionária, observa-se elemento de extrema relevância, qual seja o juízo de confiança do agente administrativo em determinado especialista, que o leva a contratá-lo, preterindo outros com similar capacitação.

(...)

Com isso se quer dizer que o grau de confiabilidade, conquanto determinado subjetivamente, depende de certos requisitos objetivos, entre os quais avultam a experiência do especialista, a sua boa reputação, o grau de satisfação obtido noutros contratos etc (...)".

Citado autor, como que coroando o entendimento relativo ao juízo de confiança que deve pautar os contratos firmados com especialistas, reporta-se ao ex-Ministro do Excelso Supremo Tribunal Federal, EROS ROBERTO GRAU[8]:

"(...) A decisão quanto à escolha desse profissional ou daquela empresa para a prestação de serviço não pode, repito, ser demonstrada, ainda que se a possa justificar.

Repito: é escolha discricionária do agente público ou dos agentes públicos competentes para contratá-lo".

No mesmo sentido, LÚCIA VALLE FIGUEIREDO [9]:

"Se há dois, ou mais, altamente capacitados, mas com qualidades peculiares, lícito é à Administração exercer seu critério discricionário para realizar a escolha mais compatível com seus desideratos".

O Excelso Supremo Tribunal Federal também já se manifestou sobre o tema, no RHC n.° 72.830-8/RO, relatado pelo MINISTRO CARLOS MÁRIO DA SILVA VELLOSO, publicado na íntegra pelo Boletim de Licitações e Contratos,:

8 Op. cit. p. 187

9 *Direitos dos Licitcintes.* Malheiros, Ed. 4ª, p. 32

"(...) Imagine-se a abertura de licitação para a contratação de um médico cirurgião para realizar delicada cirurgia num servidor. Esse absurdo somente seria admissível numa sociedade que não sabe conceituar valores ".

A este respeito, é lapidar e suficiente o voto do Ministro Relator Iran Saraiva, do Tribunal de Contas da União[10], de onde se extrai o seguinte, confira-se:

" Voto do Ministro Relator

(...) 5. Como se vê, embora se possa estabelecer alguma relação entre a notória especialização de que trata o art. 25, inciso II, da Lei n° 8.666/93 e a inquestionável reputação ético-profissional mencionada no art. 24, inciso XIII, da mesma lei, os dois termos não se confundem. O primeiro deles, quando aliado à singularidade do objeto, afasta a licitação por inviabilidade de competição (inexigibilidade). Já o segundo, atendidos os demais requisitos postos em lei (art. 24, inciso XIII), enseja a dispensa da licitação, mesmo quando a competição se revela viável. É uma faculdade deferida por lei ao Administrador e que não implica em qualquer ofensa ao princípio da igualdade, já que a Constituição Federal tutela outros valores além da isonomia, como o desenvolvimento do ensino, da pesquisa e da capacitação tecnológica arts. 218 e 219 da CF/88, dentre outros). 6. Além do mais, o conceito de reputação ético-profissional, assim como o de notória especialização, envolve elevado grau de subjetividade, o que nos desanima, ainda mais, a endossar a impugnação do ato administrativo em questão, que foi constituído com legitimidade, no pleno exercício do poder discricionário que a lei confere ao Administrador. 7. Assim, considerando que a CETREDE é uma instituição nacional, sem fins lucrativos, que tem entre seus objetivos o desenvolvimento de atividades de treinamento, através da realização de cursos de aperfeiçoamento para pessoal técnico, de instituições públicas e privadas, e, ainda, que inexistem nos autos quaisquer evidências que possam macular a reputação ético-profissional daquela entidade, deixo de acolher a proposta formulada pela SECEX/CE, no sentido de se determinar ao TRE/CE a adoção de providências com vistas à realização de certame licitatório para contratação dos serviços de informática mencionados nestes autos. 8. Com essas considerações, Voto por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à consideração deste Colegiado Pleno.

Assim é o entendimento dos E. Tribunais de Justiça dos Estados de São Paulo e Minas Gerais, quais, em diversas ocasiões, pronunciaram-se nesse sentido:

"Improbidade administrativa - Contratação de empresa sem licitação - Hipótese de dispensa do certame -Notória especialização - Caracterização - Serviço incomum e experiência do contratado - Nível técnico superior ao dos agentes públicos - Ausência de desvio de poder e de lesão ao patrimônio público - Ação improcedente - Recursos providos - JTJ 269/9 "

"PREFEITO MUNICIPAL - Ação civil pública -Improbidade administrativa - Demanda fundada em configuração de ineficiência administrativa Inadmissibilidade - Necessidade da comprovação do dano ao patrimônio público e da demonstração de atitude do agente administrativo qualificada pela desonestidade (TJMG) - RT 836/278"

Mister se faz analisar o Estatuto da Fundação Getulio Vargas - FGV e constatar que

10 Tribunal de Contas da União, Decisão 172/96 unânime, do Plenário - Ata 14/96, nos autos do Processo n° TC 275.423/95-6; julgado na Sessão do dia 10 de abril de 1996; publicada no Diário da União em 22 de abril de 1996; Relator: Ministro Iram Saraiva

este é perfeitamente adequado às exigências objetivas da Lei, ou seja, a Fundação Getulio Vargas - FGV:

a. É uma instituição brasileira;

b. Não tem fins lucrativos;

c. Possui inquestionável reputação ético-profissional; e

d. Está incumbida estatutariamente do desenvolvimento institucional.

Marcal Justen Filho[11], mais uma vez, alinha esclarecimentos que auxiliam a correta interpretação deste dispositivo legal, que servem, inclusive, para revelar que todo o processo que desaguou na contratação da Fundação Getúlio Vargas - FGV se deu de forma irrefutavelmente legal:

"1.3) Contratações fundadas em critério de confiança e discricionariedade.

Em inúmeros casos, a Administração não dispõe de outro critério de seleção, a não ser a confiança. Isso não ofende ao princípio da isonomia, desde que a confiança não decorra de elementos puramente arbitrários ou desvinculados de fundamento objetivo.

Ao contrário do que se poderia pensar, contratação fundada em confiança não retrata juízo meramente subjetivo. (...) A confiança a que se alude não é aquela arbitrária, produto da conveniência política ou ingenuidade. Trata-se de relação objetiva entre a conduta passada de um sujeito e as perspectivas de sua atuação futura. É o mesmo tipo de juízo que alicerça a exigência do requisito de capacitação técnica: confia-se em que o sujeito desempenhará bem uma função no futuro porque já o fez no passado. Porém, haverá sempre margem final para ato volitivo. A Administração escolherá um dentre diversos sujeitos e o fará segundo escolha de vontade. Atinge-se a hipótese de discricionariedade, tal como conhecida no âmbito geral do Direito Administrativo.

(...)

Não é possível inviabilizar a atividade administrativa para tutelar o princípio da isonomia. A Administração necessita realizar o contrato e terá de contratar um único sujeito - ou, pelo menos, não poderá contratar todos os sujeitos potencialmente em condições equivalentes de conhecimento, experiência e notório saber. E impossível estabelecer critério objetivo de seleção da melhor alternativa. Logo e havendo situações equivalentes, a única solução é legitimar escolha fundada na vontade do agente administrativo, Isso corresponde ao conceito de discricionariedade."

Inequívoca, portanto, não só a adequação da qualificação jurídica e estatutária da Fundação Getulio Vargas - FGV à regra legal apontada, mas também a absoluta pertinência do que prevê o Estatuto da Fundação em relação ao que pretendia o Ministério das Comunicações obter.

11 Curso de Direito Administrativo, Editora Saraiva, Segunda Edição, 2006, página 293 / 294

Ademais, as atividades realizadas pela FGV no contrato em comento não estavam adstritas à promoção da CONFECOM, mas a atividades técnicas para auxiliar o Ministério das Comunicações na melhor condução das atividades correlatas ao evento.

A assessoria técnica descrita no objeto contratual refere-se à criação de metodologia para planejamento, gestão e operacionalização do seminário, e não à Comunicação. Assim, o entendimento do auditor não merece prosperar, em face da notória especialização da FGV na realização de atividades aqui atinentes.

A contratação da Fundação Getulio Vargas - FGV teve como um de seus pilares sua inquestionável reputação ético-profissional, reconhecida inclusive pelo E. Tribunal de Contas da União, ao lhe conceder a honraria máxima do Grande Colar de Mérito, em 16 de novembro de 2005. Tão distinta honraria, entregue pela primeira vez a uma pessoa jurídica, tem por objetivo condecorar personalidades nacionais e estrangeiras que, por seus méritos excepcionais ou por relevante contribuição ao controle externo, tenham-se tornado merecedoras de especial distinção"

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Em suas iniciais a Unidade argumenta sobre a não exigência de singularidade ou a inexistência de instituições capazes de fornecer serviços similares quanto se trata de dispensa baseada no art. 24, inc. XIII da Lei 8.666/93:

"A Fundação Getulio Vargas foi contratada pelo Ministério das Comunicações mediante dispensa de licitação com fulcro no artigo 24, inciso XIII, da Lei n.° 8.666/93:

(...)

Tratando-se de uma contratação efetivada com fincas no inciso XIII do artigo 24 da Lei n°. 8.666/93, não se exige a singularidade ou a inexistência de instituições capazes de fornecer serviços similares àqueles contratados. E nem poderia, porque se assim fosse, estaríamos diante de uma contratação direta pautada pelo inciso II do artigo 25 da Lei de Licitações.

(...)

Não se pode deixar de lado a mais clara diferenciação entre este instituto e o da inexigibilidade do certame licitatório: naquele é faculdade do administrador público, nos restritos casos previstos na lei, realizar a contratação direta, se for a favor da efetividade da administração; neste, há, realmente, inviabilidade de competição, melhor dizendo, é impossível promover-se a competição, tendo em vista que um dos contendores reúne qualidades tais que o tornam único, exclusivo, sui generis, inibindo qualquer espécie de competição e / ou comparação.

Portanto, para a contratação em tela, inexigível era a comprovação de impossibilidade de outros órgãos realizarem o projeto. Observa-se que a lei enumerou expressamente as hipóteses de dispensa de licitação, sendo esse rol taxativo. Neste sentido, maciças são as lições doutrinárias, valendo citar da pena do Desembargador Jessé Torres Pereira Júnior:

Das análise lançadas inicialmente neste relatório, não foi em momento algum

aventado a possibilidade de competição ou inexistência de outras instituições capazes de executar o objeto, o ponto no seu cerne aponta a inexistência do nexo entre a natureza da instituição, o objeto contratado, e o dispositivo legal da dispensa de licitação, desta forma não faremos nenhum comentário sobre esta parte da manifestação.

Continuando, a unidade informou:

Ressalte-se que, nestes casos relacionados pela legislação (art. 24 da Lei n.° 8.666/93), há a discricionariedade da Administração na escolha da dispensa ou não do certame. O administrador público tem a faculdade de licitar ou não, enquanto que na inexigibilidade há a impossibilidade de ser realizada a competição para aquisição da proposta mais vantajosa para a Administração.

Se, em sede de dispensa de licitação (o nome já diz a que veio), houvesse a necessidade de se proceder à análise de propostas apresentadas por outras empresas e / ou instituições, desnaturado estaria o permissivo contido no dispositivo legal supra destacado (art. 24, inciso XIII, da Lei n.° 8.666/93), uma vez que estaríamos diante de uma novel modalidade de licitação, muito assemelhada àquela denominada convite, prevista no mesmo diploma normativo.

Afinal, em lugar algum do arcabouço legislativo aplicável à espécie há imposição de competição quando se realiza uma contratação direta sob a forma de dispensa de licitação. Se existisse, não estaríamos diante de "dispensa" do certame.

(...)

Os mais de 60 anos de relevantes e reconhecidos serviços prestados pela Fundação Getulio Vargas ao Poder Público e à iniciativa privada, habilitam esta Instituição como apta a ser contratada (como se verá mais adiante), com fulcro no binômio juízo de confiança / poder discricionário do administrador público, tomando como peanha, ainda, o disposto no inciso XIII do artigo 24 da Lei de Licitações. Tanto é verdade que a FGV já foi contratada, nos mesmos moldes, por um sem número de entidades públicas municipais, estaduais, federais, do Poder Legislativo, do Judiciário e do Executivo.

Nada obstante, o tema em comento já foi motivo de análise e posicionamento de diversos órgãos de controle externo, como, por exemplo, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro , bem como o Tribunal de Contas da União[6] , vejamos:

"O ***ato de dispensa*** *de licitação amparado no inciso XIII do artigo 24 da Lei n" 8.666/93 (contratação específica com instituição sem fins lucrativos)* ***deve ser devidamente fundamentado****. Nesse sentido, entendo que o jurisdicionado logrou êxito em comprovar o atendimento aos requisitos legais na medida em que comprovou a inquestionável reputação ético-profissional da instituição contratada, a sua nacionalidade brasileira, a finalidade ligada à pesquisa, ensino, desenvolvimento institucional e ausência de fins lucrativos. (grifo nosso)*

Foi sobre a devida motivação, ou melhor ausência de motivação para se concretizar o ato de dispensa, que se iniciou a análise do tema. As decisões administrativas devem ser motivadas

6 Acórdão 1813/2005 - Segunda Câmara, Processo n°. 015.247/2004-7

com a exposição dos fundamentos de fato e de direito, demonstrando por fim o alcance do interesse público.

A partir desta análise, chegou-se a cotejar a característica do objeto almejado (desenvolvimento institucional/comunicação social) e a finalidade institucional da contratada, quanto a isto vejamos a contribuição apresentada pela unidade avaliada:

"Mister se faz analisar o Estatuto da Fundação Getúlio Vargas - FGV e constatar que este é perfeitamente adequado às exigências objetivas da Lei, ou seja, a Fundação Getulio Vargas - FGV:

a. É uma instituição brasileira;

b. Não tem fins lucrativos;

c. Possui inquestionável reputação ético-profissional; e

d. Está incumbida estatutariamente do desenvolvimento institucional."

Vê-se que a unidade não apresentou nenhuma informação nova com vistas a elidir o ponto. A análise do estatuto da FGV demonstrou o caráter extremamente generalista das finalidades da FGV, pois "*tem por finalidade, dentre outros, atuar de forma ampla, em todas as matérias de caráter científico*", não existindo correlação específica com o tema constitucionalmente tutelado, e considerado por isto desenvolvimento institucional, qual seja Comunicação Social.

Repetimos, não há dentre os fins registrados nos estatutos da FGV (folha 61), a comunicação social (ação tutelada constitucionalmente). Esta ausência de nexo, por si só, inviabiliza a contratação direta desta entidade, nos moldes do art. 24 inc. XIII, relativamente ao objeto almejado pelo Ministério das Comunicações.

Ainda sobre este mesmo tema, a unidade se manifestou assim:

"*Ademais, as atividades realizadas pela FGV no contrato em comento não estão adstritas à promoção da CONFECOM, mas a atividades técnicas para auxiliar o Ministério das Comunicações na melhor condução das atividades correlatas ao evento.*

A assessoria técnica descrita no objeto contratual refere-se a criação de metodologia para planejamento, gestão e operacionalização do seminário, e não à Comunicação. Assim, o entendimento do auditor não merece prosperar, em face da notória especialização da FGV na realização de atividades aqui atinentes"

Esta manifestação é mais uma evidência que houve o desvirtuamento da dispensa baseada no inc. XIII do Art. 24, haja vista que a própria unidade informou que o objeto do contrato "*refere-se a criação de metodologia para planejamento, gestão e operacionalização do seminário*" ou seja não se trata de desenvolvimento institucional, pesquisa, ensino ou recuperação social do preso.

Insistindo-se em correlacionar "*a criação de metodologia para planejamento, gestão e operacionalização do seminário*" com desenvolvimento institucional, devemo-nos socorrer da Decisão nº 30/2000 do Tribunal de Contas (já transcrita neste trabalho), a qual informa que desenvolvimento institucional não é qualquer ação voltada para o aperfeiçoamento das instituições quanto mais para um evento singular.

Por fim mantém-se o entendimento de que a contratação direta da Fundação Getúlio Vargas baseada no Art. 24 Inc. XIII da 8.666/93 foi feita de forma irregular.

Além do ora analisado, a Unidade apresentou novos argumentos em sua manifestação defendendo a tese do "*poder discricionário do administrador público*" em eleger a FGV como instituição a contratar. Para ilustrar isto, segue a transcrição de alguns trechos da manifestação:

"Os mais de 60 anos de relevantes e reconhecidos serviços prestados pela Fundação Getúlio Vargas ao Poder Público e à iniciativa privada, habilitam esta Instituição como apta a ser contratada (como se verá mais adiante), com fulcro no binômio juízo de confiança / poder discricionário do administrador público, tomando como peanha, ainda, o disposto no inciso XIII do artigo 24 da Lei de Licitações. Tanto é verdade que a FGV já foi contratada, nos mesmos moldes, por um sem número de entidades públicas municipais, estaduais, federais, do Poder Legislativo, do Judiciário e do Executivo.

(…)

Neste ponto, impende ser trazido à colação o ensinamento do Professor Doutor Joel de Menezes Niebuhr1:

"(...) há certos serviços que demandam primor técnico diferenciado, disposto por poucos, que imprimem neles as suas características pessoais. Trata-se de serviços cuja especialização requerem aporte subjetivo, o toque do especialista, distinto de um para outro, o que o qualifica como singular;

(...)

não se faz necessário que somente uma pessoa disponha da técnica pretendida pela Administração, outros também podem dominá-la; no entanto, todos eles a realizam com traço eminentemente subjetivo;

(...)

Nesse processo discricionário, o agente administrativo encontra amplo espaço de liberdade para escolher aquele especialista que reputa o mais adequado à satisfação da utilidade pretendida com a contratação, pressupondo-se, pois, a avaliação de conceitos de valor, variáveis em grau maior ou menor, de acordo com estimativa subjetiva.

Na perspectiva dessa competência discricionária, observa-se elemento de extrema relevância, qual seja o juízo de confiança do agente administrativo em determinado especialista, que o leva a contratá-lo, preterindo outros com similar capacitação.

(...)

Com isso se quer dizer que o grau de confiabilidade, conquanto determinado subjetivamente, depende de certos requisitos objetivos, entre os quais avultam a experiência do especialista, a sua boa reputação, o grau de satisfação obtido noutros contratos etc (...)".

Citado autor, como que coroando o entendimento relativo ao juízo de confiança que deve pautar os contratos firmados com especialistas, reporta-se ao ex-Ministro do Excelso Supremo Tribunal Federal, Eros Roberto Grau:

"(...) A decisão quanto à escolha desse profissional ou daquela empresa para a prestação de serviço não pode, repito, ser demonstrada, ainda que se a possa justificar. Repito: é escolha discricionária do agente público ou dos agentes públicos competentes para contratá-lo".

No mesmo sentido, Lúcia Valle Figueiredo:

"Se há dois, ou mais, altamente capacitados, mas com qualidades peculiares, lícito é à Administração exercer seu critério discricionário para realizar a escolha mais compatível com seus desideratos".

(…)

Marçal Justen Filho, mais uma vez, alinha esclarecimentos que auxiliam a correta interpretação deste dispositivo legal, que servem, inclusive, para revelar que todo o processo que desaguou na contratação da Fundação Getulio Vargas – FGV se deu de forma irrefutavelmente legal:

"1.3) Contratações fundadas em critério de confiança e discricionariedade.

Em inúmeros casos, a Administração não dispõe de outro critério de seleção, a não ser a confiança. Isso não ofende ao princípio da isonomia, desde que a confiança não decorra de elementos puramente arbitrários ou desvinculados de fundamento objetivo.

Ao contrário do que se poderia pensar, contratação fundada em confiança não retrata juízo meramente subjetivo. (...) A confiança a que se alude não é aquela arbitrária, produto da conveniência política ou ingenuidade. Trata-se de relação objetiva entre a conduta passada de um sujeito e as perspectivas de sua atuação futura. É o mesmo tipo de juízo que alicerça a exigência do requisito de capacitação técnica: confia-se em que o sujeito desempenhará bem uma função no futuro porque já o fez no passado. Porém, haverá sempre margem final para ato volitivo. A Administração escolherá um dentre diversos sujeitos e o fará segundo escolha de vontade. Atinge-se a hipótese de discricionariedade, tal como conhecida no âmbito geral do Direito Administrativo.

(...)

Não é possível inviabilizar a atividade administrativa para tutelar o princípio da isonomia. A Administração necessita realizar o contrato e terá de contratar um único sujeito – ou,

pelo menos, não poderá contratar todos os sujeitos potencialmente em condições equivalentes de conhecimento, experiência e notório saber. É impossível estabelecer critério objetivo de seleção da melhor alternativa. Logo e havendo situações equivalentes, a única solução é legitimar escolha fundada na vontade do agente administrativo, Isso corresponde ao conceito de discricionariedade." ."

Concorda-se, com as devidas ressalvas, com o que foi dito pela Unidade em relação ao poder discricionário do Administrador, haja vista que, quando a lei atribui determinada competência, a certo agente público, permite concomitantemente que alguns aspectos do ato sejam apreciados pelo Administrador em face do caso concreto, assim ao mesmo é assegurado uma certa liberdade que deve ser exercida nos limites da lei, podendo ser utilizado, em boa medida, em conjunto com os critérios de confiança aventados pela unidade, contudo sempre, e sempre, no objetivo de alcançar o interesse público.

Neste sentido não pode a contratação direta "*com fulcro no binômio juízo de confiança / poder discricionário do administrador público, tomando como peanha, ainda, o disposto no inciso XIII do artigo 24 da Lei de Licitações*" ser utilizado para a burla do procedimento licitatório. Cabe lembrar que ocorreu a subcontratação de serviços da "*Atividade 5*", e que o portal da CONFECOM, no âmbito da "*Atividade 3*", foi elaborado por outra empresa, contratada pela SECOM, anteriormente à dispensa de licitação em tela.

O "*poder discricionário*" do gestor público deve estar sujeito à motivação do ato administrativo e à transparência (essenciais ao controle interno, externo e social), caso contrário tal discricionariedade, aliada a uma estrutura de mercado imperfeita e a inexistência de responsabilização dos agentes pelo atos cometidos ensejam grandes riscos para a Administração Pública. Quanto a este aspecto, a partir das manifestações do SPOA constantes da Nota Técnica nº 005/SPOA/SE-MC, de 6.7.2012 e do acervo de correspondência eletrônicas encaminhadas, em anexo à mesma, constatou-se as seguintes irregularidades na contratação e na consecutiva execução da avença com a Fundação Getúlio Vargas.

Burla ao procedimento licitatório. Subcontratação irregular de serviços no âmbito do Contrato 29/2009-MC oriundo de dispensa de licitação baseada no Art. 24, Inc. XIII.

Constatou-se que houve subcontratação irregular de serviços relativos à atividade 5. Segundo a cláusula 3.5 do contrato, esta atividade consiste nos seguintes serviços:

"3.5 Atividade 5 – Elaborar e Executar o Plano de Gestão da Informação: o objetivo do Plano de Gestão da Informação é disseminar informações sobre a 1ª CONFECOM, informando acerca dos seus objetivos e benefícios para a sociedade civil e o poder público, bem com criando e programando ações de consolidação e fortalecimento da imagem da Conferência. Esta atividade deverá contar com a aprovação da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República – SECOM, responsável pelo plano de Divulgação e Publicidade.

3.5.1. A informação será dividida em passiva e ativa.

3.5.1.1. As atividades a serem desenvolvidas na informação passiva são as

seguintes:

I. atender às solicitações da Imprensa: definir um porta-voz para, juntamente com a Assessoria de Comunicação Social do Ministério das Comunicações, filtrar as demandas da imprensa, atender telefonemas e responder a e-mails com perguntas sobre o projeto, seus benefícios, implicações e legislação;

II. manter lista de imprensa atualizada: supervisionar e manter uma lista atualizada de profissionais de jornais nacionais, regionais, Tvs, rádios, revistas, Internet, etc.; e

III. Coordenar a seleção de impressos: supervisionar clippings impressos e eletrônicos, a fim de acompanhar o tratamento da mídia com a 1ª CONFECOM.

3.5.1.2. As atividades a serem desenvolvidas na informação ativa são as seguintes:

I. confeccionar releases e newsletters para imprensa; atividade esta que deverá contar com a aprovação da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República – SECOM, responsável pelo plano de Divulgação e Publicidade.

II. informar os principais veículos de comunicação com o andamento da 1ª CONFECOM, incluindo entrevistas com organizadores, conferencistas e convidados, garantindo mais espaço para os temas e a maior possibilidade de que a mensagem desejada seja compreendida e utilizada pelos jornalistas;

III. Convidar a imprensa para encontros técnicos, em eventos rápidos e objetivos, buscando uniformizar a informação, partir de uma base não contaminada, desenvolver o relacionamento com esses jornalistas; e

IV. desenvolver padrão de "Perguntas & Respostas (Q&A) para as questões mais frequentes, obtendo o melhor resultado de perguntas positivas e desenvolvendo respostas adequadas para os pontos mais delicados, evitando cobertura negativa."

O produto atrelado a este serviço, conforme registra a cláusula 4.2.5, é o seguinte:

"*4.2. Como resultado dos trabalhos desenvolvidos, a CONTATADA apresentará os seguintes produtos:*

(…)

4.2.5. Produto 5 – Relatório da Elaboração e da Execução do Plano de Gestão da Informação;"

O pagamento de tal produto é registrado na cláusula 8.2:

"8.2. O CONTRATANTE fará os pagamentos (...) conforme detalhamento abaixo especificado: (...)

- 5ª parcela, no valor de R$ 342.000,00 (trezentos e quarenta e dois mil reais), referente à entrega do Produto 5;"

Da leitura do produto 5, observa-se em sua capa que o mesmo foi elaborado em 12.3.2010. O produto, em sua capa, bem como na folha 2, registra decorrer do projeto "*Conferência Nacional de Direito e Cidadania na era Digital*", e não à CONFECOM - Conferência Nacional de Comunicação, conforme o contrato nº 29/2009-MC.

Entretanto, da leitura do restante do produto, pode-se concluir que isto foi um engano na nomeação do produto, pois o tema da 1ª CONFECOM era "*Comunicação: meios para a construção de direitos e de cidadania na era digital*".

Constou da folha 4 do produto que "*O trabalho da equipe de comunicação se deu entre os dias 18 de outubro e 30 de dezembro de 2009*". Como sabido, o contrato foi assinado em 19.11.2009. Logo, todo serviço eventualmente prestado pela FGV ou sua subcontratada, anteriormente à assinatura do contrato nº 29/2009-MC, em 19.11.2009, carece de cobertura contratual.

Constou da folha 5 do produto:

"A seguir, são listadas, de forma resumida, as atividades executadas pela equipe de comunicação no planejamento e na operação da 1ª CONFECOM:

(…)

Corpo a corpo com os editores dos principais veículos de Imprensa, generalistas ou especializados, de maneira a "vender" os valores da 1ª CONFECOM;

Divulgação prévia do evento através da confecção e distribuição de press releases (anexo 1);

Cobertura de todas as 26 conferências estaduais e da Conferência do Distrito Federal preparatórias com distribuição de press releases (anexo 1), produção de conteúdo para o site da 1ª CONFECOM (anexo 1) e fotos (DVD anexo);

(…)

Gerenciamento de clipping de matérias publicadas em jornais, revistas, rádio, TV e media online a respeito do evento;"

Mais à frente, à folha 7, no item "Conclusão", a FGV informou: "*Por fim, foi observado que todas as atividades de comunicação desenvolvidas pela FGV para a 1ª CONFECOM atendeu plenamente ao estipulado no contrato firmado entre a FGV e o Ministério das Comunicações*". Não foi possível entender como a FGV chegou a esta conclusão haja vista que a Cláusula 6.i, veda a subcontratação.

A Nota Técnica SPOA/SE-MC, de 7.7.2012, encaminhou em anexo "*Cópia da lista*

de mensagens eletrônicas alusivas à participação da FGV na CONFECOM, mantidas entre o Presidente da Comissão Organizadora Nacional, senhor M. B. de S. H. [suprimido], e técnicos e interlocutores da FGV (…). Segue, ainda, dispositivo eletrônico com cópias magnéticas destas correspondências, bem como seus anexos.".

Dentre as mensagens anexadas, há evidências de que, mesmo anteriormente à assinatura do contrato, era de conhecimento do Presidente da Comissão Organizadora da 1ª CONFECOM a subcontratação dos serviços de clipping (cláusula 3.5.1.1.III) e de relacionamento com a imprensa (cláusulas 3.5.1.2.II e 3.5.1.1.I). Dentre as mensagens eletrônicas, são transcritas as seguintes:

"De: F. <[suprimimos]@edicaoextra.inf.br>
Enviado em: sábado, 31 de outubro de 2009 18:44
Para: M. B.de S. H; S. G.
Assunto: Clipping

M. e S.,
Cadastrei os e-mails de vocês para recebimento do eclipping despertador, todos os dias, às 9h30 (acabei de acertar de passarem a mandar também aos sábados, domingos e feriados). O e-mail da S. cadastrado foi o particular do ig.
Se quiserem olhar diretamente no site, o endereço é www.info4.com.br, entrem com login (e-mail) e senha (cadastrei confecom, mas vocês podem trocar). Ao aceitar login e senha, o site nos joga direto no ambiente confecom, e vemos todas as matérias do dia. Se quisermos, tem um mecanismo de busca de outras datas do lado direito.
Bom trabalho,
R. F.
Edição Extra Soluções em Comunicação
www.edicaoextra.inf.br

-----Mensagem original-----
De: M. B.de S. H [mailto:[suprimimos]@mc.gov.br]
Enviada em: segunda-feira, 2 de novembro de 2009 12:56
Para: F.
Assunto: RES: Releases de 01/11 - RJ, AC e PI

Posso divulgar?

-----Mensagem original-----
De: F. [mailto:[suprimimos]@edicaoextra.inf.br]
Enviada em: domingo, 1 de novembro de 2009 19:01
Para: M. B.de S. H; S. G.; [suprimimos]@ig.com.br

Assunto: Releases de 01/11 - RJ, AC e PI

M. e S.,
Seguem em anexo os releases já distribuídos neste domingo, 01/11.
Obrigado
R. F.
Edição Extra Soluções em Comunicação
www.edicaoextra.inf.br

De: S. G.
Enviado em: sexta-feira, 13 de novembro de 2009 14:31
Para: [suprimimos]@fgv.br;[suprimimos]@edicaoextra.inf.br
Cc: M. B.de S. H; [suprimimos]@[suprimimos].com
Assunto: urgente - clipping confecom

Caros,
ajustar com urgência o clipping (mais notícias) do site ca Confecom.
Estão entrando, desde ontem, notícias que nada tem haver com o assunto - temas de economia, oferta de empregos, etc.
Isso é sério!
Já solicitei que a correção fosse feita ontem (na segunda-feira ocorreu o mesmo erro) e hoje segue o problema.
Fomos alertados também pela Secom.
aguardo soluções rápidas.
Obrigada
S.

De: S. G.
Enviado em: sexta-feira, 13 de novembro de 2009 14:54
Para: [suprimimos]@edicaoextra.inf.br
Cc: [suprimimos]@fgv.br; M. B.de S. H;
[suprimimos]@[suprimimos].com
Assunto: RES: urgente - clipping confecom
acabei de entrar no site agora (área outras notícias dentro de notícias) e continua com notícias sem nenhuma relação com a Confecom.

De: F. [mailto:[suprimimos]@edicaoextra.inf.br]
Enviada em: segunda-feira, 16 de novembro de 2009 11:37
Para: S. G.; 'E. G.'; [suprimimos]@gmail.com
Cc: M. B.de S. H
Assunto: RES: retificação

S.,
Fazemos como rotina. Mas seria Estadão e não Folha, isso?
Abs
R. F.
Edição Extra Soluções em Comunicação
www.edicaoextra.inf.br

-----Mensagem original-----
De: S. G. [mailto:[suprimimos]@mc.gov.br]
Enviada em: segunda-feira, 16 de novembro de 2009 10:37
Para: R.; E. G.; [suprimimos]@gmail.com
Cc: M. B.de S. H
Assunto: retificação

Bom dia,
Favor entrar em contato com a Folha de São Paulo, Congresso em Foco e Correio do Povo (online), do RS.
De acordo com o clipping de hoje (16), estes meios estão publicando a data errada da Conferência.
Solicito que sempre que for detectado este tipo de erro, a assessoria entre em contato com o meio para passar a informação correta.
Abs
S.

De: F. <[suprimimos]@edicaoextra.inf.br>
Enviado em: segunda-feira, 16 de novembro de 2009 15:06
Para: S. G.; [suprimimos]@gmail.com; 'E. G.'
Cc: M. B.de S. H
Assunto: RES: atualização da agenda

S.,
Estamos justamente neste momento reconfirmando as datas das Estaduais e levantando as programações (nem sempre ainda disponíveis) diárias.
R. F.
Edição Extra Soluções em Comunicação
www.edicaoextra.inf.br

-----Mensagem original-----
De: S. G. [mailto:[suprimimos]@mc.gov.br]
Enviada em: segunda-feira, 16 de novembro de 2009 11:34
Para: [suprimimos]@gmail.com; E. G.; R.
Cc: M. B.de S. H
Assunto: atualização da agenda

Caros,

Poderiam, por favor, verificar de (sic) houve alterações na agenda do site e fazer as modificações?

Obrigada

S.

De: S. G.
Enviado em: segunda-feira, 16 de novembro de 2009 16:38
Para: '[suprimimos]@fgv.br'; M. B.de S. H;
[suprimimos]@planalto.gov.br; [suprimimos]@planalto.gov.br; 'D. O.'
Cc: 'F.'; F. F. de J.
Assunto: ENC: link para clipping no site

Caro E.,

De acordo com normas da Secom, a empresa provedora de conteúdo para o Governo Federal não deve manter a identidade nos mesmos.

Sendo assim, solicito a retirada da logo da Info4 na página com o clipping, conforme pode-se observar no link abaixo.

http://www.info4.com.br/intranet/default.asp?user=acesso&pass=confuser

Obrigada

S. G.
Chefe Assessoria de Comunicação Social
Ministério das Comunicações
Esplanada do Ministérios Bloco R
70044-900 - Brasília - DF

De: [suprimimos]@planalto.gov.brn [mailto: [suprimimos]@planalto.gov.br]
Enviada em: segunda-feira, 16 de novembro de 2009 17:22
Para: S. G.; D..O.@141worldwide.com
Cc: [suprimimos]@planalto.gov.br; [suprimimos]@planalto.gov.br
Assunto: RES: RES: ENC: link

S.,

não incluimos assinatura de fornecedor em trabalhos contratados. Sugiro que vc solicite a FGV, sua contratada, que oriente a empresa, subcontratada por eles, para que retire sua assinatura do clipping.

Vcs querem que a Plano faça o treinamento dos funcionários da FGV para as postagens no hotsite? Eles estão a disposição.

Abs,

B. R.

Diretora de Comunicação da Área de Desenvolvimento
Secretaria de Comunicação Social - SECOM/PR

Conforme a Lei nº 8.666/93, em seu artigo 78, § 3º, a subcontratação constitui motivo para a rescisão contratual, conforme transcrito:

"Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato: (...)

VI - a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato;"

A este respeito o Contrato 29/2009-MC, em sua cláusula 6.i, registra que "*A contratada não poderá subcontratar no todo ou em parte o objeto deste Contrato, inclusive quanto à contratação de profissionais fora dos quadros da Contratada para execução do presente Instrumento*".

Estando proibida pelo contrato, a subcontratação deveria ensejar a rescisão contratual, contudo o que se verificou é que o Presidente da Comissão Organizadora da 1ª CONFECOM anuiu com a prática da subcontratação irregular lembrando que foi este mesmo Presidente justificou a contratação da FGV, por meio de despacho, (folha 138) vejamos novamente:

"De modo a justificar a escolha da Fundação Getúlio Vargas para a contratação em tela, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.666/93, resta-nos destacar a induvidosa ***qualificação técnica*** *da Fundação Getúlio Vargas para coordenar a 1ª CONFECOM, uma vez que se trata de instituição de ensino e pesquisa de renome no País e notadamente reconhecida por diversos órgãos da Administração Pública tanto no desenvolvimento acadêmico quanto na elaboração de indicadores econômicos e sociais, além de contribuir para o desenvolvimento dos setores público e privado.*

Ressalta-se também a pertinência temática existente entre uma das finalidades institucionais da FGV com o objeto central da 1ª CONFECOM: "Comunicação: meios para construção de direitos e cidadania na era digital", característica esta indispensável à futura ***contratada, que deverá ter condições técnicas de executar fielmente todas as obrigações propostas neste contrato****.*

Assim, justifica-se a contratação da Fundação Getúlio Vargas face a sua peculiar qualificação técnica, uma vez que, além de ter experiência em coordenar e planejar eventos deste porte, ***tem qualificação técnica suficiente para realizar diversas outras atividades no evento que dependem da pré-compreensão do tema central do evento.****"(grifos nossos)*

Verifica-se que a própria execução contratual e respectiva anuência do Presidente da Comissão em permitir a subcontratação irregular contradizem a justificativa para a Contratação, haja vista que a FGV não tinha a qualificação técnica suficiente para executar o objeto oriundo de dispensa de licitação, baseada no art. 24 inc. XIII, tanto o é que subcontratou o objeto.

Caso a premissa registrada em despacho pelo Presidente fosse correta não iria o mesmo permitir a sua subcontratação, haja vista que a dispensa baseada no Art. 24, Inc. XIII tem

caráter personalíssimo, não cabendo subcontratação, orientação desconsiderada à luz dos e-mails com o domínio (*edicaoextra.inf.br e info4.com.br).* Existe pelo menos um e-mail com a seguinte informação:*"Sugiro que vc solicite a FGV, sua contratada, que oriente a empresa, subcontratada por eles, para que retire sua assinatura do clipping."*

Cabe lembrar que o TCU, por meio do Acórdão 247/2005-Plenário, declarou que "*É irregular a sub-rogação do contrato celebrado entre a Administração, que representou fuga ao procedimento licitatório*".

Sendo vedada a subcontratação, e sendo esta reconhecidamente praticada anteriormente à assinatura do contrato, pode-se chegar a conclusão de que o Art. 24, Inc. XIII da Lei 8.666/93 foi utilizado para instrumentalizar uma contratação que deveria ser realizada via procedimento licitatório, na busca da melhor proposta para a Administração, e franqueando a todos a oportunidade de contratar com a Administração.

Conforme registrado na própria cláusula 2ª do contrato, "*Este contrato guarda conformidade com a Dispensa de Licitação nº 162/2009-MC, nos termos do inciso XIII, do art. 24 da Lei nº 8.666/93*". O Termo de Referência, em sua cláusula 3.1, registrou que "*A contratação dos serviços técnicos profissionais especializados será de forma direta, por dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666, de 1993*".

A subcontratação, no âmbito da contratação direta, caracteriza burla ao procedimento licitatório. Cabe transcrever trecho da ementa do Acórdão nº 437.266, emitido pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, Publicado em 9.8.2010, no DJ-e Pág. 67:

"MÉRITO: DESVIO DE FINALIDADE. BURLA A PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. DISPENSA DE LICITAÇAO. SUBCONTRATAÇAO MEDIANTE "TERMO DE PARCERIA". VIOLAÇÃO AOS PRINCIPIOS DA MORALIDADE E DA LEGALIDADE. DESTITUIÇÃO E PROIBIÇÃO DO EXERCÍCIO DE CARGO OU FUNÇÃO EM FUNDAÇÕES. CABIMENTO DA PENALIDADE.

(...)

4. A contratação de fundação de apoio por órgãos da administração pública, mediante dispensa de licitação (artigo 24, inciso XIII, da Lei n° 8.666/93), somente é possível quando o objeto do contrato guardar estrita relação com a finalidade estatutária da entidade fundacional e quando houver demonstração de que a entidade apresenta condições técnicas para cumprir, por seus próprios meios, o objeto do contrato.

5. A dispensa de licitação, por se tratar de uma modalidade de contrato firmada intuitu personae, torna obrigatório que a entidade contratada tenha, de fato, e não apenas em seu estatuto, condições de cumprir, com seus próprios recursos, o objeto do contrato, o que torna incabível a subcontratação de empresas ou outras entidades para a realização dos serviços.

6. Verificado que a fundação de apoio firmou "Termo de Parceria", com empresas de consultoria, visando tornar possível o cumprimento de obrigações assumidas em contratos firmados mediante dispensa de licitação, e que os serviços contratados foram realizados

diretamente pelas empresas subcontratadas, tem-se por caracterizado o desvio de finalidade, apto a justificar a destituição dos dirigentes que contribuíram para a prática da ilegalidade apontada."

Quanto à equipe técnica elencada pela FGV para a prestação dos serviços, contratados por dispensa de licitação, cabe fazer algumas considerações.

A Lei nº 8.666/93, eu seu artigo 13, § 3º, registra: *"§ 3º A empresa de prestação de serviços técnicos especializados que apresente relação de integrantes de seu corpo técnico em procedimento licitatório ou como elemento de justificação de dispensa ou inexigibilidade de licitação, ficará obrigada a garantir que os referidos integrantes realizem pessoal e diretamente os serviços objeto do contrato*".

O TCU, em seu Acórdão 690/2005 - Segunda Câmara, registra: *"Nos casos em que seja cabível a dispensa de licitação com base no artigo 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, verifique, previamente, se a entidade selecionada dispõe, em seus quadros de pessoal de corpo técnico qualificado e em número suficiente para realizar, de forma direta, os serviços objeto do contrato, tal como estipulado no artigo 13, § 3º, do mesmo dispositivo legal, vedando-se expressamente, no respectivo termo de contrato, a subcontratação."*

A "*Proposta de Prestação de Serviços FGV Projetos nº 356/09*", à sua folha 14 (folha 330 do processo), aponta a equipe responsável:

"8. Equipe Responsável:

Para coordenar os trabalhos propostos neste documento, a FGV alocará os seguintes profissionais: Diretor do Projeto: R. S.; Supervisor: F. E. T. de S.; Coordenadores: J. E. de V. Q. e E. A. B.."

Entretanto, de todos os elencados, há evidências da participação no projeto apenas de um integrante. Anexados à Nota Técnica SPOA/SE-MC, de 7.7.2012, foi enviada "*Cópia da lista de mensagens eletrônicas alusivas à participação da FGV na CONFECOM, mantidas entre o Presidente da Comissão Organizadora Nacional, senhor M. B.de S. H, e técnicos e interlocutores da FGV (…). Segue, ainda, dispositivo eletrônico com cópias magnéticas destas correspondências, bem como seus anexos.*". Dentre as mensagens eletrônicas, foram localizadas mensagens do Sr. *E. A. B*, inexistindo mensagens dos demais integrantes elencados pela FGV em sua proposta.

CAUSA:

Contratação de instituição por meio de dispensa de licitação, na ausência de nexo entre a natureza da instituição, o objeto contratado, e o dispositivo legal da dispensa de licitação.

Anuência da unidade examinada em permitir a subcontratação de serviços contratados por dispensa de licitação baseada no Art. 24, Inc. XIII da Lei 8.666/93.

Falha na fiscalização do contrato ao não exigir da Fundação a realização pessoal e direta dos serviços contratados pelos técnicos constantes de sua proposta.

RECOMENDAÇÃO 001:

Apurar responsabilidades pela permissão da subcontratação irregular do contrato oriundo de dispensa de licitação baseada no Art. 24 Inc. XIII da Lei 8.666/93, bem como levar em consideração nas apurações recomendadas os outros fatos apontados nesta constatação.

RECOMENDAÇÃO 002:

Que o Ministério das Comunicações, previamente as contratações por dispensa de licitação, realize análise criteriosa sobre existência de nexo efetivo entre a natureza da instituição a ser contratada e o objeto almejado de modo a certificar-se da adequabilidade da contratação ao disposto no art. 24, XIII da Lei 8.666/93.

RECOMENDAÇÃO 003:

Que o Ministério das Comunicações, previamente às contratações por dispensa de licitação com base no artigo 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, assegure-se que a entidade selecionada dispõe, em seus quadros de pessoal de corpo técnico qualificado e em número suficiente para realizar os serviços objeto do contrato, bem como fiscalize, durante toda a execução contratual, se os referidos técnicos estão realizando pessoal e diretamente os serviços.

RECOMENDAÇÃO 004:

Que o Ministério das Comunicações deflagre procedimento com vistas a apurar a prática de subcontratação adotada pela entidade contratada, tendo em vista que a mesma subcontratou irregularmente parte dos serviços no âmbito do Contrato 29/2009-MC oriundo de dispensa de licitação baseada no Art. 24, Inc. XIII.

2.1.2.7 INFORMAÇÃO 027

Ausência de comprovação de ressarcimento de tarifa de bilhete não voado, por parte da Empresa Ponte Aérea Viagens e Turismo Ltda., referente à Proposta de Concessão de Diárias e Passagens – PCDP – nº 001835/09.

O Contrato nº 28/2010-MC, celebrado entre a União, por intermédio do Ministério das Comunicações e a empresa Ponte Aérea Viagens e Turismo Ltda., em 9.11.2009, teve como objeto a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de reserva, emissão, marcação e remarcação de bilhetes de passagens aéreas e terrestres nacionais, para atendimento aos membros, colaboradores e delegados da 1ª Conferência Nacional de Comunicações – CONFECOM, realizada no período de 14 a 17 de dezembro de 2009 em Brasília-DF.

Em 30.12.2009, foi postada no site www.cgu.gov.br a denúncia nº 1374-00, referente à PCDP nº 001835/2009 e, em consequência, verificou-se no Sistema de Concessão de Diárias e Passagens - SCDP, a seguinte observação, inserida no sistema em 16.8.2010:

"Viagem não realizada. Reembolso, para o MC, encerrado. Bilhete desta viagem encontra-se na fatura nº 22.903."

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201103190/001, de 7.2.2011, solicitou-se a cópia da fatura nº 22.903, de 31.12.2009, com o valor de R$ 60.057,93, que apresentou o valor de R$ 872,09 para a PCDP nº 001835/09, conforme a seguir discriminado:

EMISSÃO/REF	***HISTÓRICO / DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS***	***CONTA***	***VALOR***
07/12/2009 *V. 88799*	*JJ/TAM 2401 381003 – Emissor: N (Req: 1835/09)* *RECIFE, PE (REC) / BRASILIA, (BSB) JJ 3304 14/12/09* *BRASILIA, (BSB) / RECIFE, PE (REC) JJ 3817 17/12/09*	*TARIFA* *TAXA* *DESC-CLI* *KANDIR-TAR* *KANDIR-TX* *SUB-TOTAL*	*1.127,42* *39,24* *228,42* *63,38* *2,77* ***872,09***

O Ofício da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos – CGRL - nº 070/2010, de 1.2.2010, solicitou ao Gerente Administrativo da Empresa Ponte Aérea Viagens e Turismo Ltda. as providências necessárias, no sentido de emitir Fatura de Crédito, em nome do Ministério das Comunicações – Coordenação-Geral de Recursos Logísticos – CGRL, dos bilhetes não utilizados, cujos valores apresentaram-se em uma relação anexa. Nesta relação anexa, a CGRL relacionou o valor para o FVS 1835/09 de R$ 1.166,66, conforme a seguir :

Nº PCDP	***PASSAGEIRO***	***TRECHO***	***TKT***	***CIA***	***VALOR***
001835/09	*O. S. de S. L.*	*REC/BSB/REC*	*957 2401 381 005*	*TAM*	*1.166,66*

A Fatura de Crédito nº 310.215/2010, emitida pela empresa Ponte Aérea Viagens e Turismo Ltda. em 9.6.2010, com valor líquido para ressarcimento de R$ 37.525,34, utilizada para reembolsos de crédito do Grupo Recife, apresentou, para o PCDP nº 001835/09, o valor de R$ 938,24, conforme a seguir:

CENTRO DE CUSTO:	*RECIFE*		
REEMBOLSO Nº	*5675*	*Localizador:*	*381005*
Nº PCDP:	*1835/09*	*CIA AÉREA:*	*TAM*
VALOR REEMBOLSADO			***R$ 938,24***

Observa-se que a empresa Ponte Aérea Viagens e Turismo emitiu a Fatura de Crédito nº 310.215/2010 com o valor inferior ao apresentado pelo Ofício da CGRL nº 70/2010. Diante disso e da verificação de discrepância de valores no faturamento das emissões de passagens aéreas referentes ao Contrato nº 28/2009-MC, foi instaurada a Comissão de Sindicância Investigativa, instaurada pela Portaria nº 215, de 4.8.2010, que encaminhou a esta CGU seu Relatório sobre as investigações realizadas para apurar possíveis irregularidades no âmbito deste contrato.

O Relatório da Comissão de Sindicância Investigativa, de 23.12.2010, apresentou, para o PCDP nº 001835/09, os seguintes cálculos contidos na planilha "Demonstrativo dos Valores Faturados Ilicitamente", encaminhada por email em 21.1.2011:

[1]SCDP	TRECHO	DATA DA VIAGEM	CIA AÉREA	[2]LOCALIZADOR	[2]STATUS DO BILHETE	[2]TARIFA PAGA PELO MC (a)	DESCONTO CONTRATUAL = 20,26% (b)	TARIFA-DESC.PAGA PELO MC (c=a+b)	*BILHETE NÃO VOADO	[3]TARIFA FATURA CIA AÉREA (d)	DESCONTO CONTRATO Nº28-MC = 20,26% (e)	TARIFA CORRETA C/ DESC. (f=d-e)
1835/09	RECIBE-BSB / BSB-RECIFE	14 A 18/12/2009	TAM	YUB8CI	**AAA**	1127,42	228,42	899,00	899,00	899,00	182,14	0,00

Em resumo, os valores apresentados para o PCDP nº 001835/09 foram os seguintes:

- Fatura nº 22.903, de 31.12.2009 - valor de R$ 872,09;

- Ofício CGRL nº 070/2010, de 1.2.2010 – valor de R$ 1.166,66;

- Fatura de Crédito nº 310.215/2010, emitida pela empresa Ponte Aérea Viagens e Turismo Ltda., em 9.6.2010 – valor de R$ 938,24;

- Relatório da Comissão de Sindicância Investigativa – valor da tarifa paga pelo MC de R$ 1.127,42.

Verificou-se, por meio das informações apresentadas, que o MC realizou o pagamento da tarifa do bilhete não voado, referente ao PCDP nº 001835/09, conforme fatura nº 22.903, de 31.12.2009. No entanto, apesar da emissão da Fatura de Crédito nº 310.215/2010 pela empresa Ponte Aérea Viagens e Turismo Ltda., em 9.6.2010, para ressarcimento dos bilhetes não voados, não houve a comprovação do ressarcimento desta Fatura.

O item 3.2 do Relatório da Comissão constatou, em resumo:

"- irregularidades consubstanciadas no fato de que nos bilhetes eletrônicos apresentados para pagamentos não contém os respectivos valores das tarifas. Ao contrário dos documentos originais que possuem formatos diversos, indicando montagem fraudulenta via cópias reprográficas (fls. 13,235 a 242);

- irregularidades quanto aos valores cobrados do Ministério das Comunicações, sob os seguintes fundamentos:

a) Acréscimo ilícito do percentual de 20,26% (vinte vírgula vinte seis por cento) em cada bilhete eletrônico, antes de abater o desconto do mesmo percentual previsto contratualmente, no total de R$ 113.729,00 (cento e treze mil, setecentos e vinte nove reais);

b) Cobrança indevida de bilhetes eletrônicos fornecidos gratuitamente (free) pela companhia TAM, no total de R$ 12.365,08 (doze mil, trezentos e sessenta e seis reais e oito centavos);

c) Cobrança indevida de bilhetes não voados, no total de R$ 159.551,17 (cento e cinqüenta e nove mil, quinhentos e cinqüenta e um reais e dezessete centavos).”

O item 4 do citado Relatório concluiu que houve cobranças indevidas, mediante fraude, praticadas pela empresa Ponte Aérea Turismo Ltda. nos seguintes valores:

DIFERENÇA DE TARIFA	*BILHETE NÃO VOADO*	*BILHETE CORTESIA*	*TOTAL*
113.729,00	*159.551,17*	*12.365,08*	*285.645,25*

Do valor correspondente ao somatório dos bilhetes não voados, R$ 159.551,17, foi considerada a fatura nº 22.903, de 31.12.2009, para a compensação e ressarcimento dos valores faturados indevidamente.

O item 4.1 do Relatório apresentou as seguintes informações sobre a compensação e ressarcimento:

“4.1 – Compensação e Ressarcimento:

Esta Comissão sugere que para a realização da compensação de todos os processos de nota de créditos a área financeira deve ficar atenta aos cálculos realizados por esta Comissão, pois no decorrer dos trabalhos foram verificados vários bilhetes que não constavam nos processos de nota de crédito.

No cálculo dos trechos não voados não foi incluído o valor da taxa de embarque, já que o foco era achar diferencial de tarifa. (grifo nosso)

Como visto, apurou-se pela presente sindicância um valor pago indevidamente de R$ 285.645,25 (duzentos e oitenta e cinco mil, seiscentos e quarenta e cinco mil reais e vinte e cinco centavos), no entanto tal prestador de serviço possui um crédito de R$ 245.853,31 (duzentos e quarenta e cinco mil, oitocentos e cinquenta e três reais e trinta e um centavos) decorrente de faturas ainda não pagas, assim, resulta que a empresa Ponte Aérea Turismo Ltda. terá que ressarcir ao Ministério das Comunicações o valor de ***R$ 39.791,94*** *(trinta e nove mil, setecentos e noventa e um mil reais e noventa e quatro centavos) acrescido das cominações legais.”*

Observa-se que o valor da taxa de embarque não foi incluído nos cálculos dos trechos não voados e que não houve o ressarcimento por parte da empresa aérea dos valores cobrados indevidamente, tendo em vista a sugestão da Comissão em que a área financeira deve atentar aos cálculos realizados pela Comissão para a compensação de todos os processos de nota de créditos.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Tendo em vista a diferença constante dos valores apresentados na Fatura nº 22.903, de 31.12.2009, no Ofício nº 070/2010, de 1.2.2010, na Fatura de Crédito nº 310.215/2010, emitida pela Empresa Ponte Aérea Viagens e Turismo Ltda., em 9.6.2010, e no Relatório da Comissão de Sindicância Investigativa, solicitou-se ao MC o esclarecimento sobre estas diferenças.

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201103190/003, de 28.2.2011, o MC encaminhou o Ofício nº 111/SPOA/SE-MC, de 9.3.2011, informando:

"Em atenção a Solicitação de Auditoria em epígrafe, encaminhamos os esclarecimentos efetivados pelo Presidente da Comissão de Sindicância Investigativa, instituída pela Portaria SE/MC/nº 215, de 04/08/2010, com o "de acordo" deste Subsecretário, conforme consta, na parte final, do Despacho da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos CPROD: 53500.010445/2011-25, documentos em anexo."

O Despacho supracitado, com data de 4.3.2011, encaminhou, em anexo, a manifestação da Presidente da Comissão de Sindicância Investigativa, instituída pela Portaria SE/MC nº 215/2010, que será descrita a seguir.

Com relação ao item 4 da Solicitação de Auditoria nº 201103190/003, de 28.2.2011, que solicitou a discriminação do valor de R$ 938,24, apresentado na fatura nº 310.215, de 9.6.2010, a Presidente da Comissão de Sindicância Investigativa informou:

"ITEM 4

Neste item, entende-se que a CGU tenciona saber não somente a constituição discriminada do valor de R$ 938,24 (que é referente ao reembolso de crédito do grupo Recife, que fora apresentado pela empresa Ponte Aérea no processo da nota de débito nº 310.215), como também o motivo pelo qual este valor é diferente daquele apresentado pela CGRL (R$ 1.166,66) neste referido processo.

Neste sentido, segue abaixo os quadros "A" e "B", contendo a discriminação da composição dos valores em comento, esclarecendo que o motivo da diferença de valores, entre o que foi pleiteado pela CGRL e o que a empresa Ponte Aérea ofereceu para o reembolso, foi o valor do desconto de 20,26% (R$ 228,42) previsto no contrato.

A=VALORES APRESENTADOS PELA PONTE AÉREA NA FATURA DE CRÉDITO Nº 310.215

CÁLCULO DO CRÉDITO APRESENTADO PELA PONTE AÉREA PELOS BILHETES NÃO VOADOS	VALOR TARIFA FATURADA P/ PONTE AÉREA	1127,42
	VALOR DESCONTO OFERTADO PELA P.A.	228,42
	VALOR LIQUIDO FATURADO PELA P.A.	899
	TARIFA DE EMBARQUE (IDA/VOLTA)	39,24
	VALOR PAGO PELO MC SEM TRIBUTOS	**938,24**

B=VALORES APRESENTADOS PELA CGRL NA FATURA DE CRÉDITO Nº 310.215

CÁLCULO DO CRÉDITO PELOS BILHETES NÃO VOADOS	VALOR TARIFA FATURADA NO SCDP (FVS)	1127,42
	TARIFA DE EMBARQUE (IDA/VOLTA)	39,24
	VALOR COBRADO PELO MC	**1166,66**

Com relação ao item 5 da Solicitação de Auditoria nº 201103190/003, de 28.2.2011, que solicitou informar as providências adotadas ou a adotar pelo MC, no sentido de considerar o ressarcimento das Taxas de Embarque pagas indevidamente, à empresa Ponte Aérea, a Presidente da Comissão de Sindicância Investigativa informou:

ITEM 5

A Comissão não apresentou as tarifas de embarque no seu cálculo em razão destas tarifas já terem sido cobradas nas faturas de créditos. Lembrando que as taxas de embarque que deverão ser reembolsadas ao Ministério são apenas dos bilhetes não voados.

Com relação ao item 6 da Solicitação de Auditoria nº 201103190/003, de 28.2.2011, que solicitou informar a diferença nos valores apresentados na Fatura de Crédito nº 310.215/2010, de 9.6.2010, e na Fatura nº 22.903, de 31.12.2009, a Presidente da Comissão de Sindicância Investigativa informou:

ITEM 6

O valor de R$ 872,09 é o valor líquido pago à Empresa Ponte Aérea, ou seja, sobre o valor de R$ 938,24 incidiu uma dedução de tributos de R$ 66,15 no qual foram recolhidos nos CNPJ das Cia. Aéreas pelo Ministério das Comunicações. Portanto, este ônus referente aos valores dos tributos deve ser suportado pela Empresa Ponte Aérea, tendo em vista que o faturamento equivocado foi realizado por esta, bem como, não ser possível reaver tais valores junto a Receita Federal.

Com relação ao item 7 da Solicitação de Auditoria nº 201103190/003, de 28.2.2011, que solicitou informar a diferença dos valores apresentados na Planilha da Comissão de Sindicância Investigativa e na Fatura nº 22.903, de 31.12.2009, a Presidente da Comissão de Sindicância Investigativa informou:

ITEM 7

A fim de esclarecer o motivo da diferença existente entre os valores apresentados na planilha da Comissão de Sindicância Investigativa (R$ 1.127,42) e aqueles apresentados na fatura nº 22.903 de 31/12/2009, segue abaixo, quadro discriminando: valores brutos, com as incidências dos descontos, taxa de embarque e dedução dos tributos federais pertinentes.

CÁLCULO OCORRIDO NA FATURA 22.903

VALOR BRUTO DO BILHETE	1.127,42
DESCONTO OFERTADO (20,26%)	228,42
VALOR BILHETE APÓS DESC.	**899,00**
VALOR TAXA DE EMBARQUE	39,24
SUBTOTAL	**938,24**
TRIBUTOS FEDERAIS (7,05%)	66,16
VALOR LÍQ. EFET. PAGO P/MC.	**872,09**

Com relação ao item 8 da Solicitação de Auditoria nº 201103190/003, de 28.2.2011, que solicitou informar se a Fatura de Crédito nº 310.215, de 9.6.2010, foi considerada nos cálculos de ressarcimento da Comissão de Sindicância Investigativa, a Presidente da Comissão de Sindicância Investigativa informou:

ITEM 8

A fatura de crédito nº 310.215 foi considerada nos cálculos da Comissão de Sindicância Investigativa, no anexo I, última linha do quadro de resumo valores pagos, consta TOTAL DE TARIFAS PAGAS E NÃO VOADAS OBJETO DE PROCESSO DE FATURA DE CRÉDITO = R$ 37.158,67. Somatória esta que inclui todos os bilhetes não voados e de cortesia sem adicionar a taxa de embarque. O anexo II serviu para demonstrar as faturas de pagamento que ainda não foram liquidadas e que também foram faturadas com valores incorretos."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Diante das informações encaminhadas a esta CGU por meio do Ofício nº 111/SPOA/SE-MC, de 9.3.2011, apresentamos a seguir as seguintes considerações:

1. O valor líquido apresentado na fatura nº 22.903. de 31.12.2009, de R$ 872,09, referente ao PCDP nº 001835/09, difere do valor líquido apresentado no Relatório da Comissão de Sindicância Investigativa, de R$ 899,00, tendo em vista a incidência de tributos e da taxa de embarque, nos valores de R$ 66,15 e R$ 39,24, respectivamente.

2. O valor líquido apresentado na Fatura de Crédito nº 310.215, emitida pela empresa Ponte Aérea Viagens e Turismo em 9.6.2010, de R$ 938,24, difere do valor líquido apresentado no Relatório da Comissão de Sindicância Investigativa, de R$ 899,00, tendo em vista o valor da taxa de embarque de R$ 39,24.

Observa-se que não houve o ressarcimento por parte da empresa aérea dos valores cobrados indevidamente, tendo em vista a sugestão da Comissão em que a área financeira deve atentar aos cálculos realizados pela Comissão para a compensação de todos os processos de nota de créditos. Além disso, as taxas de embarque não foram consideradas nos cálculos da Comissão, pois estes valores já haviam sido consideradas nas faturas de créditos emitidas pela empresa Ponte Aérea

Viagens e Turismo Ltda.

Dessa forma, os valores cobrados na Fatura nº 22.903, de 31.12.2009, referentes aos bilhetes não voados devem ser ressarcidos pela empresa Ponte Aérea Viagens e Turismo Ltda, inclusive considerando-se as taxas de embarque. Com relação as faturas de crédito, referentes aos bilhetes não voados, estas deverão ser ajustadas, ou reemitidas, de forma a contemplar não só as taxas de embarque, mas também o diferencial de tarifa cobrado ilicitamente, conforme apontado no Relatório da Comissão.

Com relação aos bilhetes cortesia e aos diferenciais de tarifa dos bilhetes voados, cobrados ilicitamente, faz-se necessário, da mesma forma, o ajuste ou a reemissão das faturas de crédito por parte da empresa para a compensação e o reembolso destes valores junto ao MC.

Por todo o exposto, solicitou-se à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA, que se manifestasse sobre os questionamentos a seguir, conforme Solicitação de Auditoria nº 201202452/001, de 28.2.2012:

a) as providências adotadas com vistas ao ressarcimento das tarifas referentes aos bilhetes não voados, aos bilhetes-cortesia cobrados indevidamente e dos valores cobrados relativos ao acréscimo indevido do percentual de 20,26%, efetuados pela empresa Ponte Aérea Viagens e Turismo Ltda, apresentando a respectiva documentação comprobatória;

b) as providências adotadas para responsabilização da empresa Ponte Aérea Viagens e Turismo Ltda quanto às falhas apontadas, à luz das sanções previstas nos artigos 87 e 88 da Lei nº 8666/93.

Em resposta, por meio do Ofício nº 090/2012/SPOA/SE-MC, de 1.3.2012, a SPOA encaminhou a Nota Informativa nº 008/CGRL/SPOA/SE-MC, de 1.3.2012, que trouxe as seguintes considerações:

"Com referência a alínea "a" novamente transcrita abaixo seguem os nossos esclarecimentos e citações de documentos que a embasa.

a) as providências adotadas com vistas ao ressarcimento das tarifas referentes aos bilhetes não voados, aos bilhetes-cortesia cobrados indevidamente e dos valores cobrados relativos ao acréscimo indevido do percentual de 20,26%, efetuados pela empresa Ponte Aérea Viagens e Turismo Ltda, apresentando a respectiva documentação comprobatória;

O Ministério das Comunicações instaurou em 11/08/2011 o processo administrativo nº 53000.041279/2011-17, visando à apurar eventual irregularidade contratual praticada pela empresa Ponte Aérea na execução do nosso contrato 28/2009, qual seja, faturamento apresentado a este Órgão maior do que fora cobrado pelas empresas aéreas GOL e TAM, uma vez que a Comissão de Sindicância Investigativa (processo número 53000 040590/2010-50), havia detectado a existência desse faturamento a maior.

Após o regular processamento da ampla defesa e contraditório para a empresa Ponte Aérea, permaneceram as inconsistências relativas ao faturamento havido entre a empresa em tela e este MC.

Desta feita, por meio do Despacho/CGRL de 14/11/2011 (fls. 322/323v), c/c Despacho/SPOA da mesma data (fls. 330), fora decidido pela cobrança dos valores devidos no total de ***R$ 39.791,94*** *(valor encontrado pela diferença entre o faturamento a maior –* ***R$ 285.645,25*** *da Ponte Aérea, menos o que existia bloqueado no MC de faturas suspensas –* ***R$ 245.853,31****), assim como fora aplicada a penalidade de "suspensão temporária de participar de licitação e contratar com a administração e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação", medidas estas implementadas por meio do nosso Ofício nº* ***604/2011/CGRL/SPOA/SE-MC****, de 14/10/2011, vide fls. 335.*

Esta CGRL chegou a solicitar o encaminhamento dos autos ao senhor Secretário-Executivo desta Pasta, para a aplicação da penalidade máxima de declaração de idoneidade para licitar e contratar com a administração pública (Despacho de fls. 352)

Todavia, a empresa Ponte Aérea impetrou Mandado de Segurança, ao qual fora deferida liminar impedindo a aplicação da penalidade de suspensão de três anos (com a exclusão da mesma do SICAF/SIASG) pelo tempo do decêndio legal para as informações (documento de fls. 386).

Impetrou, também, recurso administrativo face ao nosso supracitado ***Ofício 604****, o qual fora julgado prejudicado, em razão da concomitância do mesmo com o Mandado de Segurança (Despacho de fls. 360/360v).*

b) as providências adotadas para responsabilização da empresa Ponte Aérea Viagens e Turismo Ltda quanto às falhas apontadas, à luz das sanções previstas nos artigos 87 e 88 da Lei nº 8666/93.

Como visto no tópico anterior, o Ministério das Comunicações providenciou a aplicação das penalidades máximas para a empresa Ponte Aérea.

Contudo, as mesmas foram suspensas, por força da liminar do Mandado de Segurança nº ***57809-79.2011.4.01.3400****, em andamento na* ***22ª Vara Federal*** *aguardando decisão.*

Aguardamos, desta forma, o deslinde da ação judicial em comento, a fim de efetivarmos a aplicação das penalidades determinadas.

Ressaltamos, por fim, que todos os documentos citados neste Despacho foram anexados ao mesmo, assim como esclarecemos que as folhas mencionadas relativas a estes documentos integram o processo administrativo nº 53500 ***041279****/2011-17, instaurado para apurar eventual irregularidade contratual praticada pela empresa Ponte Aérea na execução do nosso contrato 28/2009, conforme dito anteriormente."*

A SPOA informou as providências adotadas para o ressarcimento das tarifas referentes aos bilhetes não voados, aos bilhetes-cortesia cobrados indevidamente e dos valores cobrados relativos ao acréscimo indevido do percentual de 20,26%, informando que "*fora decidido pela cobrança dos valores devidos no total de* ***R$ 39.791,94*** *(valor encontrado pela diferença entre o faturamento a maior –* ***R$ 285.645,25*** *da Ponte Aérea, menos o que existia bloqueado no MC de faturas suspensas –* ***R$ 245.853,31****)".*

No entanto, em que pese as providências adotadas pela SPOA, cabe lembrar que os valores apurados pela Comissão de Sindicância, não consideraram os valores da taxa de embarque, no que se refere aos trechos não voados, conforme item 4.1 do Relatório, cujo trecho reproduzimos novamente a seguir:

"4.1 – Compensação e Ressarcimento:

(...)

No cálculo dos trechos não voados não foi incluído o valor da taxa de embarque, já que o foco era achar diferencial de tarifa. (grifo nosso)

Assim, com relação ao ressarcimento, é necessário que a Coordenação-Geral de Recursos Logísticos calcule o ressarcimento referente à taxa de embarque dos trechos não voados, bem como encaminhe a esta CGU os documentos que comprovem o ressarcimento dos valores cobrados indevidamente pela empresa.

Com relação às providências adotadas para responsabilização da empresa Ponte Aérea Viagens e Turismo Ltda quanto às falhas apontadas, à luz das sanções previstas nos artigos 87 e 88 da Lei nº 8666/93, o Gestor aguarda o deslinde do Mandado de Segurança nº 57809-79.2011.4.01.3400, impetrado pela empresa, em andamento na 22ª Vara Federal.

RECOMENDAÇÃO 001:

Que a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração - SPOA/MC, apresente as medidas levadas a efeito para promover o ressarcimento dos valores cobrados indevidamente, bem como dos valores das taxas de embarque dos trechos não voados, caso já tenha sido promovido o citado ressarcimento, apresentar a documentação comprobatória.

RECOMENDAÇÃO 002:

Que a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração - SPOA/MC, após o deslinde do andamento do Mandado de Segurança nº 57809-79.2011.4.01.3400, informe, conforme o caso, se efetuou o devido registro, no sistema SICAF, da declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública da empresa contratada.

III – CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados, apresentam-se abaixo as principais impropriedades constatadas nesse trabalho de auditoria:

Contrato nº 30/2009 – F.J. Produções Ltda.

a) Ocorrência de pagamento indevido para os serviços de limpeza e montagem de estandes, no valor total de R$ 1.242.880,00;

b) Ocorrência de pagamento indevido para o serviço de "Locação de Espaço Físico", para realização da 1ª CONFECOM, no contrato nº 30/2009-MC, no valor de R$ 107.026,47;

c) Falha no planejamento e nos procedimentos prévios à adesão à Ata de Registro de Preço da ANVISA, em descumprimento ao art. 8º do Decreto nº 3.931/2001, acarretando prejuízo no valor total de R$ 532.463,92, decorrente da adesão à ARP nº 11/2008-ANVISA, em menoscabo da ARP nº 40/2008-MEC, para realização da 1ª CONFECOM;

d) Ausência de comprovação da prestação de garantia contratual, por parte da empresa contratadas, no valor de R$ 211.756,94;

Contrato nº 30/2011 – Exemplus Agência de Viagens e Turismo Ltda.

e) Favorecimento à empresa contratada, permitindo descumprimento parcial do contrato nº 30/2011, sem aplicação das devidas sanções contratuais, e acarretando prejuízo de R$ 74.738,24 para a Administração;

Contrato nº 29/2009 – Fundação Getúlio Vargas.

f) Pagamento de serviços não executados, ou inservíveis à Administração, causando prejuízo ao erário no valor de R$ 1,704 milhão.

g) Deficiências no acompanhamento do contrato: designação de fiscal, após a execução dos serviços, sem conhecimento/capacitação para exercer a função e ateste de fatura por servidor incompetente acarretando em irregular liquidação da despesa.

h) Desvinculação entre condições de pagamento e a a efetiva prestação dos serviços, acarretando em irregular liquidação da despesa.

i) Ausência de justifica para os preços praticados no Contrato 29/2009.

j) Burla à procedimento licitatório. Subcontratação de serviços. Ausência de rescisão contratual.

k) Burla ao procedimento licitatório. Contratação de serviços comuns por meio de Dispensa de Licitação baseada no Inciso XIII Art. 24 da Lei 8.666.

l) Ausência de nexo entre a natureza da instituição, o objeto contratado, e o dispositivo legal da dispensa de licitação.

Assim, em face dos exames realizados, somos de opinião que o Ministério das Comunicações deve adotar medidas corretivas, conforme consignadas nas recomendações

apresentadas neste Relatório, com vistas a elidir os pontos ressalvados.

Brasília – DF, 27 de dezembro de 2012.